



L'Amérique latine et les Caraïbes au seuil du troisième millénaire



NATIONS UNIES

CEPALC



L'Amérique latine et les Caraïbes au seuil du troisième millénaire



Commission économique pour l'Amérique latine
et les Caraïbes (CEPALC)
Santiago du Chili, mai 2009

Libros de la CEPAL

103

La présente édition en français de cet ouvrage bénéficie du soutien de la Coopération française. Sa publication et diffusion s'inscrivent dans le cadre des activités de l'Accord de coopération entre la CEPALC et le Ministère des Affaires Étrangères et Européennes de France.

Couverture: Carlos Altamirano

Publication des Nations Unies

ISBN: 978-92-1-221054-4

LC/G.2408-P

N° de vente: F.09.II.G.42

Copyright © Nations Unies, mai 2009. Tous droits réservés

Imprimé aux Nations Unies, Santiago du Chili

Les demandes de reproduction de cet ouvrage doivent être adressées au Secrétaire du Comité de publications, siège des Nations Unies, New York 10017, États-Unis. Les états membres et les organismes gouvernementaux peuvent reproduire cet ouvrage sans autorisation préalable mais sont priés de mentionner la source et d'en informer les Nations Unies.

Table des matières

Avant-propos.....	5
Résumé	11
Resumen	13
Abstract	15
Chapitre I	
L' Amérique latine et les Caraïbes au seuil du troisième millénaire	
<i>Osvaldo Kacef et José Luis Machinea</i>	17
A. Mondialisation et réformes en Amérique latine	
et dans les Caraïbes	21
1. Mondialisation et contexte international	
de l'Amérique latine et des Caraïbes pendant	
les années quatre-vingt-dix.....	21
2. Succès et échecs d'une ère de réformes.....	31
B. Transition post crise.....	
1. Nouveau contexte international et comportement	
du secteur extérieur	40
2. Politique macroéconomique, niveau d'activité,	
prix et marché du travail.....	54

C. Développement productif des économies ouvertes	76
1. L'insertion extérieure de la région	76
2. Éléments pour un programme de développement des économies ouvertes	88
3. Vers un pacte de cohésion sociale	112

Chapitre II

Libres réflexions sur l'Amérique latine
au seuil du troisième millénaire

<i>Alain Rouquié</i>	119
----------------------------	-----

A. Oh les beaux jours.....	120
B. Du bon et du mauvais usage des réformes.....	122
C. « Désintégration » et libre-échange	124
D. L' Extrême Occident aux prises avec la globalisation.....	127
E. Les paradigmes du développement en question?	130

Publications de la CEPALC	135
---------------------------------	-----

Avant-propos

Parfois pour le meilleur et parfois pour le pire, notre monde est un monde globalisé.

Nous connaissons actuellement une profonde crise financière à l'échelle planétaire. Fin octobre 2008, le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations unies pour la coordination (CEB) déclarait que «la crise que nous traversons aujourd'hui va avoir des répercussions sur tous les pays, développés et en développement, mais les effets les plus graves seront ressentis essentiellement par ceux qui ne sont pour rien dans le déclenchement de cette crise, à savoir les pauvres des pays en développement».

Avant que cette crise n'éclate, Alain Rouquié¹ affirmait déjà : «l'État est de retour. Son rôle économique et social pour atténuer les chocs extérieurs et l'impact d'une concurrence sans frontières est à l'ordre du jour».

Selon Rouquié, l'ouverture et les réformes structurelles des années quatre-vingt, aussi douloureuses qu'elles aient été, ont eu une utilité fonctionnelle durable. Le problème, dit-il, est que ces réformes ont été accompagnées d'une idéologie opportuniste qui absolutisait le recours à la «main invisible» du marché dans tous les domaines. Ainsi, au nom des nécessités d'une économie mondialisée, l'État, était dénoncé comme un obstacle à la croissance et au progrès. Le fondamentalisme dogmatique et anti-étatique de marché imposait une recette universelle, non discutable et anti-démocratique.

L'histoire récente nous démontre qu'il n'existe pas une façon unique de s'intégrer aux courants mondiaux des biens et des capitaux et que l'ensemble des réformes (ouverture, privatisations, dérégulation) considéré à un moment donné comme la seule modalité d'intégration à l'économie mondiale, a été à l'origine d'une série de crises successives en Amérique latine et dans les Caraïbes dont le bilan est étiquette en termes de réalisations et lourd en frustrations; par ailleurs, les voies hétérodoxes vers la globalisation empruntées par la Chine et par l'Inde, par exemple, fortement teintées de caractéristiques idiosyncrasiques en matière de politique économique et dont la direction est restée aux mains des états nationaux affichent des résultats plus positifs.

Ce document rend compte des idées centrales de publications récentes de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Les principales sources des thèses dans lesquelles s'inscrivent les idées développées dans les pages qui suivent sont: *Mondialisation et développement*², publié en 2002, et *Desarrollo productivo en economías abiertas*³, publié en 2004. L'information quantitative plus conjoncturelle et les analyses à court terme ont été extraites de différentes éditions des publications annuelles : *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, et *Estudio económico de América Latina y el Caribe*.

L'Amérique latine et les Caraïbes a été la région du monde en développement qui a le plus misé sur le programme d'internationalisation et de libéralisation économiques, cristallisé dans ce qui a été connu comme le Consensus de Washington. Les années 1990 ont été marquées par une vague de réformes en ce sens dans tout le continent, dont les résultats, cependant, ont été maigres. Au bilan, certes, des aspects favorables comme l'atténuation des déséquilibres budgétaires, la fin des processus chroniques d'hyperinflation qui sévissait dans la région, la modernisation de secteurs spécifiques de l'appareil de production et l'essor des exportations. Mais dans la colonne des éléments négatifs, on ne peut manquer d'inscrire un taux de croissance faible et volatil, le démantèlement de l'appareil de production, la hausse du chômage, de l'informalité et de l'inégalité, l'accroissement de la vulnérabilité extérieure et la dégradation des relations macroéconomiques clés.

La région de l'Amérique latine et des Caraïbes est sortie du marasme qui a caractérisé la fin des années 90 et le début de la présente décennie et a retrouvé la voie de la croissance. En effet, l'année 2007 a été la cinquième année consécutive d'augmentation du produit et, en raison des projections positives pour l'année 2008, le taux moyen d'augmentation du PIB par habitant pour la période 2003 – 2008 devrait être légèrement supérieur à 3 %, ce qui en ferait la période de croissance la plus marquée et la plus longue depuis 1980.

Cette évolution positive a été favorisée par un contexte international propice. L'augmentation du produit mondial ainsi que l'essor du commerce international, le relèvement du cours international de nombreux produits de base exportés par la région et le faible niveau des taux d'intérêt (situation qui a commencé à se modifier vers le milieu de l'année 2004 avec le changement de signe de la politique monétaire adopté par la Réserve fédérale des États-Unis) se sont avérés favorables à la croissance du PIB ainsi qu'à l'apparition de caractéristiques inédites dans un processus de croissance soutenue dans la région. C'est ainsi que les pays ont pu mettre fin à la contrainte extérieure, grâce à un excédent continu sur le compte courant résultant à son tour de l'évolution favorable des termes de l'échange, de l'accélération de la tendance à long terme à la hausse du taux de croissance des exportations et à la forte augmentation des fonds envoyés par les émigrants.

Dans le passé, néanmoins, des conjonctures tout aussi positives sur les marchés internationaux n'avaient pas été accompagnées d'une bonne performance régionale. En l'occurrence, l'orientation adoptée en matière de politique économique par de nombreux États de l'Amérique latine et des Caraïbes a joué un rôle déterminant pour tirer parti de facteurs qui, dans un autre contexte, n'auraient pu constituer qu'une autre opportunité perdue. L'obtention d'excédents primaires réitérés dans les comptes publics (grâce à un recouvrement accru et à une attitude prudente dans la gestion des dépenses) ainsi que la volonté de maintenir un taux de change réel compétitif sont des mesures qui, dans le cadre de ce scénario international propice, autorisent un optimisme modéré quant à l'évolution à moyen terme de la région.

Cependant, dans un monde en pleine croissance, une gestion macroéconomique ordonnée n'est pas suffisante pour asseoir un processus de développement. L'un des héritages des années 90 est l'hétérogénéité croissante de la structure de production qui s'est traduite par l'exclusion massive de certains agents économiques alors que d'autres progressaient vers la modernisation productive.

On peut distinguer aujourd'hui, dans l'économie latino-américaine, trois grands groupes d'unités productives en fonction de leur degré de formalisation et de leur taille. Le premier groupe est celui composé par les grandes entreprises, dont beaucoup sont transnationales et dont les niveaux de productivité sont proches de la barre internationale mais qui, dans le même temps, n'ont guère de liens avec l'économie locale et présentent une très faible capacité endogène de générer des innovations. Le deuxième groupe englobe les petites et moyennes entreprises du secteur formel qui éprouvent généralement de grandes difficultés d'accès à certains marchés, en particulier au marché financier et à celui des services technologiques, et qui présentent surtout une faible capacité d'articulation productive au sein

même du groupe et avec les plus grandes entreprises. Le dernier groupe est celui des micro et petites entreprises du secteur informel qui, en raison de leur structure et de leurs capacités, affichent la productivité relative la plus faible et fonctionnent dans un contexte qui les prive de toute possibilité de développement et d'apprentissage. En outre, les travailleurs salariés et les chefs de micro-entreprises de ce secteur n'ont aucune forme de protection sociale contre les risques qui les menacent, incluant la perte d'emploi ou de revenus.

Le développement productif de cette véritable économie à trois vitesses passe par l'adoption de politiques publiques volontaristes propres à niveler le terrain de jeu grâce à une structure différenciée d'aides et d'incitations.

L'administration de la macroéconomie et les politiques productives ne représentent toutefois qu'une partie des initiatives nécessaires pour jeter les bases d'un processus de développement économique à long terme. Il est indispensable de réparer la déchirure du tissu social qui est l'un des effets secondaires les plus graves de l'expérience de politique mise en œuvre dans les années 90. L'aggravation de l'hétérogénéité productive et de l'inégalité, ainsi que l'augmentation de l'informalité et du chômage ne se traduisent pas seulement en pertes statiques et dynamiques en termes de niveau du produit et de taux de croissance à long terme; elles constituent également une menace latente à la cohabitation démocratique et à l'unité des perspectives et d'objectifs qui doit accompagner les processus de changement historique inévitablement impliqués dans le développement économique.

C'est pourquoi la CEPALC a proposé la création d'un pacte de cohésion sociale fondé sur l'adoption d'engagements réciproques entre les différents secteurs sociaux et l'État afin de jeter les bases d'un avenir inclusif du point de vue social dans la région. Ce pacte repose sur plusieurs piliers: la cohérence vis-à-vis des fondements de la politique économique, la création d'emplois, la protection sociale, ainsi que l'éducation et la formation professionnelle pour l'ensemble de la population.

Depuis l'époque de Celso Furtado et Raúl Prebisch, des concepts comme le schéma centre – périphérie et l'étude des tendances à long terme des termes de l'échange, l'importance de la contrainte extérieure pour la stabilité macroéconomique des économies moins développées, la nécessité de promouvoir, à partir de l'État, la croissance de certaines activités ou de certains secteurs productifs considérés comme stratégiques ainsi que le lien entre le phénomène inflationniste et l'action distributive ont nourri le débat intellectuel dans le continent et inspiré les responsables de la prise de décision de différents gouvernements et à différentes périodes.

La synthèse de documents récents présentée ici prétend suivre cette même voie de construction d'une pensée locale qui se découvre universelle en révélant les particularités de son contexte et qui trouve sa justification dans la volonté de contribuer à l'émergence d'acteurs sociaux et de réalités nationales souvent oubliés.

Devant la profondeur de la crise d'origine financière qui touche toute la planète et dont les répercussions les plus graves seront ressenties par les pauvres des pays en développement, nous rejoignons Rouquié pour dire, au sens vertueux, que l'État est de retour pour s'acquitter des tâches que le marché a été, à lui seul, incapable de réaliser.

Alicia Bárcena

Secrétaire exécutive

Commission économique pour l'Amérique
latine et les Caraïbes (CEPALC)

Résumé

Ce livre de la CEPALC est publié conjointement avec la Coopération française et contient deux essais sur l'Amérique latine et les Caraïbes où sont essentiellement abordés les défis qui se posent à la région au seuil de ce millénaire. Ces premières années du millénaire se caractérisent d'ores et déjà par une conjoncture économique difficile dont il est encore difficile de mesurer les conséquences.

Le premier article rédigé par des experts de la CEPALC rend compte des idées centrales de publications récentes de la Commission. Les thèses dans lesquelles s'inscrivent les idées développées dans les pages qui suivent émanent des publications ci-après: *Mondialisation et développement*, publié en 2002, et *Desarrollo productivo en economías abiertas*, publié en 2004. L'information quantitative plus conjoncturelle et les analyses à court terme ont été extraites de différentes éditions des publications annuelles: *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, et *Estudio económico de América Latina*.

Le deuxième article, rédigé par Alain Rouquié, expert en questions latino-américaines et président de la Maison de l'Amérique latine à Paris, propose, selon les propres dires de l'auteur, une série de réflexions libres sur l'Amérique latine.

La publication conjointe de ces deux essais met en relief une complémentarité de perspectives issues des deux hémisphères du globe, ce qui confère à cet ouvrage un intérêt tout particulier.

Resumen

Este libro de la CEPAL se publica conjuntamente con la Cooperación francesa e incluye dos artículos sobre América Latina y el Caribe en los que se abordan fundamentalmente los desafíos que enfrenta la región en los albores de este milenio. Estos primeros años del milenio se caracterizan por una coyuntura económica adversa cuyas consecuencias son aún difíciles de evaluar.

En el primer artículo, expertos de la CEPAL recogen las ideas centrales incluidas en publicaciones recientes de la Comisión. Las tesis en las que se basan las ideas desarrolladas en ese artículo emanan de las publicaciones *Globalización y desarrollo* (2002) y *Desarrollo productivo en economías abiertas* (2004). La información cuantitativa más coyuntural y los análisis a corto plazo proceden de distintas ediciones de las publicaciones periódicas *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe* y *Estudio económico de América Latina y el Caribe*.

En el segundo artículo, Alain Rouquié, experto en cuestiones latinoamericanas y presidente de la Casa de América Latina en París, propone, según él mismo indica, una serie de reflexiones libres sobre América Latina.

La publicación conjunta de estos dos ensayos pone de relieve la complementariedad de las perspectivas de ambos hemisferios, lo que confiere a esta obra un particular interés.

Abstract

This book, which is being published jointly under a cooperation programme between the Economic Commission for Latin America (ECLAC) and the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of France, contains two essays on Latin America and the Caribbean that focus essentially on the challenges facing the region at the start of the current millennium. These early years are already marked by a harsh economic situation the ramifications of which are still difficult to gauge.

The first article, prepared by ECLAC experts, reviews the central ideas contained in recent publications of the Commission. The theories underlying the ideas set forth in this study are drawn from the following publications : *Globalization and development*, published in 2002, and *Productive development in open economies*, published in 2004. Quantitative information and short-term analyses based on the current economic situation were drawn from different editions of the flagship publications : *Preliminary overview of the economies of Latin America and the Caribbean*, and *Economic survey of Latin America and the Caribbean*.

The second article was written by Alain Rouquié, an expert on Latin American issues and President of the Maison de l'Amérique latine in Paris, who gives free rein to a series of reflections on Latin America.

The juxtaposition of these two essays underscores the complementarity of perspectives emanating each from a different hemisphere of the planet, thereby giving this publication a special appeal.

Chapitre I

L'Amérique latine et les Caraïbes au seuil du troisième millénaire

Oswaldo Kacef et José Luis Machinea

La mondialisation est un processus historique commencé de longue date et dont l'une des particularités est son caractère irréversible. Sans nier pour autant les revers et les reculs qu'il peut encourir, comme tout phénomène inféodé à une dynamique cyclique (un exemple pourrait en être la période entre les deux guerres de la première moitié du XX^e siècle), réfuter son existence ne peut donc en aucun cas être une option politiquement cohérente. L'histoire récente prouve cependant, qu'il y a plus d'une manière de s'intégrer aux flux mondiaux des biens et des capitaux. L'arsenal de réformes (ouverture, privatisation, dérégulation), qui en son temps fut considéré comme la seule voie possible d'intégration à l'économie mondiale, a conduit, en Amérique latine et dans les Caraïbes, à une succession de crises dont le bilan affiche peu de réalisations et de nombreuses frustrations, alors que les chemins hétérodoxes vers la mondialisation empruntés par la Chine et l'Inde par exemple, avec une politique économique à forte composante idiosyncrasique et la direction du processus dans les mains des États nationaux, ont donné de bien meilleurs résultats.

La médiocre performance des économies d'Amérique latine et des Caraïbes et les succès des expériences asiatiques démontrent que l'ouverture économique n'est pas seule garante de la croissance et que les politiques productives doivent occuper une place éminemment stratégique dans le processus de développement.

Ce document reprend les idées centrales des publications récentes de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Deux d'entre elles ont fourni les sources principales des thèses développées dans les pages qui suivent, il s'agit de *Globalización y desarrollo [Mondialisation et développement]*¹, publié en 2002, et *Desarrollo productivo en economías abiertas, [Développement productif dans le contexte des économies ouvertes]*², en 2004. Pour l'information quantitative de caractère plus conjoncturel et les analyses portant sur le court terme, ont été utilisées les différentes publications annuelles du *Balance preliminar de las economías de América Latina y El Caribe [Bilan préliminaire des économies d'Amérique latine et des Caraïbes]* et de *Estudio económico de América Latina y el Caribe*.

La premier document mentionné fournit un bilan critique des événements survenus dans la région au cours des années 1990 en matière de politique économique, accompagné d'une proposition en deux volets: l'un soulignant l'importance stratégique de la mise en œuvre de politiques productives au sein des économies de moindre développement relatif; l'autre, invoquant la nécessité de les insérer dans un pacte social qui avalise l'ensemble des consensus indispensables au développement et dont l'un des piliers est l'équité en matière de distribution des ressources. La deuxième étude, bien que son propos soit de décrire les grandes orientations qui gouvernent la conjoncture récente, revêt un intérêt particulier en ce que l'étape analysée présente, en termes historiques comparatifs, certains traits atypiques.

La région de l'Amérique latine et des Caraïbes fut celle du monde en développement qui misa avec la plus grande conviction sur le programme d'internationalisation et de libéralisation de l'économie, dont la formulation la plus connue se trouve résumée dans ce que l'on a appelé le Consensus de Washington. Les années 1990 furent, dans tout le continent, une décennie de réformes dans ce sens. Mais les fruits en ont été amers. À l'actif du bilan, une certaine diminution des déséquilibres budgétaires, la fin des situations chroniques d'inflation galopante qui ravageaient la région, la modernisation de secteurs spécifiques de l'appareil de production et la croissance des exportations. Mais le passif est lourd: un taux de croissance bas et volatil; le démantèlement de l'appareil productif, la montée du chômage, du travail informel et des

¹ LC/G.2157(SES.29/3).

² LC/G.2234(SES.30/3).

inégalités; l'augmentation de la vulnérabilité aux événements extérieurs et la détérioration des relations macroéconomiques vitales.

Le bilan de la période de réformes fait apparaître des zones d'ombre et de lumière, et comme cela se produit concernant toute observation de processus a posteriori, certaines opinions revisitent l'histoire et s'ingénient à expliquer ce qui aurait dû être fait pour que ce qui a été fait fût différent. Mais il est indéniable qu'une parabole représentant une période d'essor suivi d'un moment de crise et phase finale de déclin, est l'image la plus synthétique que l'on puisse produire à des fins d'évaluation globale.

Après le marasme de la fin des années 1990 et du début de la présente décennie, la région de l'Amérique latine et des Caraïbes s'est réconciliée avec la croissance. En effet, 2007 aura été la cinquième année consécutive d'augmentation du produit; si l'on ajoute à cela la projection positive pour l'année 2008, le taux moyen d'augmentation du PIB par habitant, pour la période 2003-2008 sera légèrement supérieur à 3%, ce qui en fera la période de plus grande croissance et la plus longue depuis 1980.

Le contexte international a largement contribué à cette performance. L'augmentation du produit mondial et celle, bien plus importante encore, du commerce international, la hausse mondiale des prix de nombre de produits de base dont la région est exportatrice et le bas niveau des taux d'intérêts (bien que cette situation ait commencé à changer à la moitié l'année 2004, quand la Réserve fédérale des États-Unis a donné une nouvelle orientation à sa politique monétaire), ont été autant d'éléments propices à l'accroissement du PIB; ils ont également concouru à l'apparition de phénomènes inédits dans un processus de croissance durable dans la région, dont le dépassement de la restriction extérieure grâce aux excédents continus du compte courant, découlant eux-mêmes de l'évolution favorable des termes de l'échange, de l'accélération de la tendance de long terme du taux de croissance des exportations et du bond en avant des envois de fonds des travailleurs émigrés.

Or, par le passé, d'autres conjonctures favorables dans les marchés internationaux n'ont pas toujours signifié une amélioration de la situation régionale. Dans le cas présent, l'orientation adoptée en matière de politique économique par de nombreux États d'Amérique latine et des Caraïbes a joué un rôle déterminant au moment de saisir des opportunités qui, dans un autre contexte, leur aurait échappé. L'obtention, année après année, d'excédents primaires dans les comptes publics (grâce autant à l'augmentation des recettes qu'à la prudence avec laquelle ont été gérées les dépenses) et la préoccupation pour maintenir un taux de change réel compétitif, sont des facteurs qui, sur fond de situation internationale propice, permettent d'envisager avec un certain optimisme l'évolution de la région à moyen terme.

Cependant, au risque de nous répéter, rappelons qu'une gestion macroéconomique saine dans un monde en pleine croissance ne suffit pas pour asseoir un processus de développement. L'un des legs des années 1990 est l'hétérogénéité chaque fois plus forte de la structure productive avec ses séquelles d'exclusion massive d'agents économiques, tandis que d'autres avancent à grand pas sur le chemin de la modernisation de la production.

Au sein de l'économie latino-américaine, on peut aujourd'hui identifier, selon leur taille et leur degré de formalisation, trois grands groupes d'unités productives. Le premier est constitué par de grandes entreprises, transnationales la plupart, qui affichent une productivité frôlant les niveaux internationaux, mais qui sont peu en prise avec l'économie locale et ont une faible capacité endogène pour générer des innovations. Le second groupe rassemble les petites et moyennes entreprises du secteur formel, qui ont de grandes difficultés à accéder à certains marchés – en particulier le marché financier et celui des services technologiques –, et qui, surtout, souffrent d'une capacité réduite d'articulation productive, tant à l'intérieur de leur propre groupe qu'avec les entreprises de plus grande taille. Le troisième groupe est celui formé par les petites et micro entreprises du secteur informel qui, en raison de leurs structures et de leurs capacités, ont la productivité relative la plus basse et opèrent dans un contexte qui les prive de toute possibilité de développement et d'apprentissage; de plus, les travailleurs salariés et les micro entrepreneurs de ce secteur ne bénéficient pas de la protection sociale et sont particulièrement démunis face aux risques qu'ils courent, y compris la perte d'emploi ou de revenu.

Le développement productif de cette économie véritablement à trois vitesses exige l'adoption de politiques publiques actives visant à niveler l'aire de jeu moyennant une structure de soutiens et d'incitations différenciée.

Mais la gestion macroéconomique et les politiques productives ne complètent pas l'ensemble des initiatives nécessaires pour asseoir les bases d'un processus de développement économique à long terme. La déchirure du tissu social – l'un des effets secondaires les plus graves de l'expérience de la politique mise en œuvre dans les années 1990 – a besoin d'être réparée. Le phénomène de l'accentuation de l'hétérogénéité productive et des inégalités, doublée de l'augmentation de l'informalité et du chômage, ne signifie pas seulement des pertes statiques et dynamiques en termes de niveaux du produit intérieur brut (PIB) et de taux de croissance à long terme, il fait également peser une menace latente sur l'harmonie de la vie démocratique et sur l'unité de vues et de projets qui doit accompagner les processus de changement historique qui, obligatoirement, va de pair avec le développement économique.

Pour ces motifs, la CEPALC a proposé la mise en place d'un pacte de cohésion sociale basé sur l'adoption d'engagements réciproques entre les secteurs sociaux et l'État, soutien d'un avenir d'inclusion sociale dans la région. Les piliers de ce pacte doivent être la cohérence avec les fondements de la politique économique, la création d'emplois, l'accès à protection sociale, à l'éducation et la formation, pour l'ensemble de la population.

Depuis sa naissance, à la fin des années 1940, la CEPALC a travaillé à la formulation d'un paradigme qui combine la rigueur académique et scientifique avec la sensibilité aux spécificités de la problématique socioéconomique latino-américaine. Depuis l'époque de Celso Furtado et de Raúl Prebisch, des idées comme celle du schéma centre-périphérie et l'étude des tendances à long terme des termes de l'échange, l'importance des contraintes extérieures pour la stabilité macroéconomique des pays moins développés, la nécessité d'impulser, à partir de l'État, la croissance de certaines activités ou secteurs productifs considérés stratégiques et le croisement entre le phénomène de l'inflation et les enjeux de la distribution, ont alimenté un débat intellectuel dans le continent et inspiré les prises de décisions de nombreux gouvernements à différentes périodes.

La synthèse des documents récents ici proposée se réclame du même courant de pensée, celui de la construction d'une approche locale qui tend à l'universel en révélant les particularités de son environnement et qui trouve sa justification dans son désir de contribuer à l'émergence d'acteurs sociaux et à l'éclairage de réalités nationales trop souvent oubliés.

A. Mondialisation et réformes en Amérique latine et dans les Caraïbes

1. Mondialisation et contexte international de l'Amérique latine et des Caraïbes pendant les années quatre-vingt-dix

Historique du processus de mondialisation

Au cours de l'histoire, la vie économique des pays a montré une tendance à long terme vers une indépendance accrue, tendance qui s'est accélérée sensiblement à partir des années 1980 et particulièrement dans la décennie suivante. Dans les années 1990 en effet, les conditions se sont affirmées pour que l'économie mondiale cesse d'être la somme des flux commerciaux, des mouvements de capitaux et d'autres facteurs à l'œuvre entre économies nationales isolées, pour se transformer en un ensemble

de réseaux mondiaux de marchés et de systèmes de productions intégrés faisant fi des frontières.

Le processus de mondialisation est attesté par des faits historiques très anciens, et tenter de le dater avec précision ne peut être qu'arbitraire selon le type de processus qu'une analyse donnée met en avant. En prenant les sociétés contemporaines comme point de référence, en particulier, leurs modes dominants de production, il apparaît naturel d'associer les origines du mouvement d'internationalisation à l'expansion du commerce et aux processus culturels et politiques afférents qui prirent naissance en Europe à la fin du Moyen Âge et auxquels l'Amérique latine et les Caraïbes furent précocement incorporés à la fin du XV^e siècle.

Si l'on centre l'observation sur les 130 dernières années, trois grandes étapes dans l'évolution de la mondialisation se font jour³. La première, s'étendant de 1870 à 1913, se caractérise par la grande mobilité des facteurs capital et travail, ainsi que par l'essor du commerce, ceci en raison de la forte réduction des coûts du transport.

Cette étape fut suivie d'une période de ralentissement et de régression de l'internationalisation correspondant à la Première Guerre mondiale (1914-1918), à l'après-guerre marquée par la Grande Dépression et la crise de 1929, puis la Deuxième Guerre mondiale (1939-1945). Comme l'ont souligné plusieurs historiens et chercheurs spécialistes de cette époque, on a ici l'exemple de la manière dont une phase de rapide internationalisation avec des zones de fracture et de forts déséquilibres peut rétrograder si les tensions et les conflits ne sont pas correctement gérés⁴.

Après la Deuxième Guerre mondiale, la tendance à l'internationalisation des forces économiques connaît un regain qu'il est possible de diviser en deux temps. Le premier – qui correspond à la seconde phase de la mondialisation – couvre les années allant de 1945 à 1973; cette étape est connue comme « l'âge d'or » du capitalisme avec ses taux de croissance galopants, jamais égalés depuis, tant dans le monde développé que dans les pays dits alors en voie de développement; elle se caractérise également par la faible mobilité des capitaux et de la main d'œuvre, l'expansion du commerce des biens et l'établissement d'un vaste réseau d'institutions internationales qui facilitèrent la gouvernabilité de l'économie mondiale.

Le deuxième temps commence au début des années 1970. Un ensemble de faits marquants signent cette entrée dans la troisième phase

³ Voir Juan Antonio Ocampo et Juan Martín (eds.), *Globalización y desarrollo. Una reflexión desde América Latina y el Caribe*, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), Banque mondiale, Alfa Omega, 2003.

⁴ Sur ce thème consulter Harold James, *El fin de la globalización. Lecciones de la Gran Depresión*, Editorial Océano, 2003; et Kevin H. O'Rourke et Jeffrey G. Williamson, *Globalization and History. The Evolution of a Nineteenth-Century Atlantic Economy*, MIT Press, 1999.

de l'histoire moderne de la mondialisation dont le trait caractéristique est la désintégration du régime de régulation macroéconomique instauré à Bretton Woods en 1944. À la fin précipitée de la deuxième phase de la globalisation contribuèrent: la tombée en désuétude du système international de parités fixes suite à l'abandon de l'étalon-or de la part des États-Unis; la crise du pétrole de 1973, qui a entraîné de forts déséquilibres commerciaux dont le marché des eurodollars fut la source de financement en recyclant dans ce but les excédents des pays exportateurs de pétrole; et la pression de la concurrence entre les institutions financières internationales qui conduisit au durcissement de la demande pour les dérégulation des marchés financiers nationaux.

Cette troisième phase de la mondialisation fut le témoin de la généralisation progressive du libre-échange, de la présence grandissante des entreprises transnationales sur les marchés mondiaux; enfin, trait différenciateur et antinomique de la première phase, alors que le capital jouissait d'une mobilité accrue, de sévères restrictions à la mobilité de la main d'œuvre ont été établies.

Disparité de la croissance des régions

Le processus de mondialisation implique une plus grande mobilité internationale des facteurs et, en principe, l'accès facilité aux nouvelles technologies pour les pays économiquement moins développés; on peut donc en attendre une homogénéisation des styles de production et partant, l'émergence d'une tendance à la convergence du PIB par habitant des différents pays du monde. Or, concernant le revenu, l'élargissement des fossés entre régions et entre pays a été l'une des caractéristiques de l'économie mondiale au fil des 200 dernières années. Le quotient entre le produit par habitant des régions les plus développées du monde et celui des moins développées est passé d'une valeur qui était proche de trois au début du XIX^e siècle, à presque 20 actuellement. Il n'a été dérogé à cette tendance à l'augmentation des écarts de la productivité qu'en une seule occasion, pendant la deuxième phase de la mondialisation, précisément entre 1950 et 1973, période au cours de laquelle une légère atténuation des différences a pu être observée.

Au sein de ce mouvement, l'Amérique latine présente ses propres spécificités. Suite à son entrée précoce dans le processus de mondialisation, la région fut assimilée à l'ensemble des pays de revenu moyen, comme l'Europe centrale et de l'Est; on estime qu'à partir de 1870, l'Amérique latine avait stabilisé la dimension des écarts de produit par habitant par rapport aux régions les plus développées du monde, ce qui, au cours de la première phase de la mondialisation (1870-1913) la plaçait, en termes de performance, dans une situation relativement meilleure que les autres régions en développement.

En comparaison avec d'autres pays en développement, la région a également affiché de bons résultats dans les premiers temps du « développement vers l'intérieur », et pendant la deuxième phase de la mondialisation (1945-1973) elle connut les rythmes de croissance du PIB par habitant les plus soutenus de son histoire. La perte de terrain relative de la région ne s'est produite que pendant la troisième phase, avec son insertion difficile dans les processus d'internationalisation financière et les crises réitérées de l'endettement.

En utilisant comme critère les taux de croissance observés, certains ont récemment avancé l'hypothèse de l'existence d'une sous phase dans la troisième période de la mondialisation. Elle débute en 1980, et est dite de « double divergence » pour inclure à la fois des taux de croissance faibles dans les pays de moindre développement par rapport à ceux plus avancés, et des différences marquées en termes de croissance à l'intérieur du groupe des pays en développement⁵. Dans cette sous phase de la troisième période de l'histoire récente de la mondialisation, qui couvre aujourd'hui déjà un peu plus d'un quart de siècle – et à la différence de ce qui s'est passé dans la seconde période –, on a pu observer, dans l'univers des pays en développement, une augmentation significative de la fréquence des échecs des expériences nationales de croissance, tandis que la fréquence des expériences réussies baissait sensiblement. C'est ainsi que, en accord avec la tradition de pensée du structuralisme latino-américain, on observe que les points de rupture dans l'évolution du monde en développement sont associés à des mutations brusques survenant dans le contexte international, donnant naissance à d'authentiques cycles de développement qui font que les réussites et les échecs tendent à se regrouper sur des périodes spécifiques de temps.

Les trois asymétries de base de l'ordre international

L'une des constantes de la pensée de la CEPALC est de reconnaître que la structure économique internationale impose des restrictions à l'ensemble des opportunités des pays moins développés et a une incidence sur l'efficacité des efforts nationaux réalisés en faveur de la croissance économique et du développement. C'est pourquoi la maximisation des bénéfices dérivés des stratégies nationales de développement requiert la coopération internationale et une plus grande gouvernabilité à l'échelle planétaire, qui permettent de compenser les asymétries de base qui caractérisent l'économie mondiale.

⁵ José Antonio Ocampo et María Angella Parra, "Explaining the dual divergence: successes and collapses in the developing world since 1980", étude présentée dans le cadre du séminaire "Croissance économique dans l'équité", CEPALC, Santiago de Chile, 1er et 2 septembre 2005.

Ces asymétries de base sont de trois ordres⁶. La première est liée à la concentration extrême du progrès technique dans les pays développés. Dans ces pays, non seulement se trouve rassemblé l'essentiel des activités de recherche et développement mais également des branches et activités productives en relation étroite avec le changement technique et qui, de ce fait, sont les plus dynamiques au sein de la structure de production et celles qui fournissent les rentes d'innovation les plus élevées. Les canaux principaux à travers lesquels les impulsions dynamiques provenant du progrès technique qui naît au centre de l'économie mondiale, sont transmises vers la périphérie sont au nombre de quatre: la demande dérivée des matières premières; la délocalisation de certaine activités productives dites mûres; le transfert de technologie (comme celle incorporée aux biens d'équipement), et la participation directe des pays moins développés dans les activités les plus dynamiques.

Tous les mécanismes mentionnés sont soumis à des restrictions ou à des coûts. La demande de matières premières a longtemps présenté une faible élasticité en fonction du revenu, les prix de ce type de produits étant extrêmement volatils et hypersensibles aux oscillations de la conjoncture mondiale. Les secteurs industriels mûrs se caractérisent par des marges de bénéfices étroites et des barrières à l'entrée peu élevées. En outre, les politiques protectionnistes des pays plus développés se concentrent souvent dans ces deux secteurs d'activité.

D'autres facteurs, comme les économies d'agglomération (qui se donnent dans des lieux qui facilitent l'accès aux marchés ou à l'offre des facteurs de production, aux fournisseurs spécialisés et aux institutions liées à l'activité de recherche et développement), ou encore, les externalités positives relatives à l'éducation et au savoir, tendent à provoquer la polarisation des régions, plus que ne le fait la convergence des niveaux du produit par habitant.

Pour autant, les opportunités économiques des pays en développement sont donc en partie déterminées par la position qu'ils occupent dans la hiérarchie internationale. S'il existe, à n'en point douter, une transmission du progrès technique du centre vers la périphérie, elle demeure « relativement lente et irrégulière » comme le soulignait Raúl Prebisch dans un texte fondateur écrit au milieu du siècle dernier⁷.

La deuxième asymétrie réside dans la particulière vulnérabilité macroéconomique des pays en développement face aux turbulences extérieures. Cette fragilité relative s'est faite plus grande à mesure que

⁶ Juan Antonio Ocampo et Juan Martín, *Globalización y desarrollo* (op. cit.).

⁷ Raúl Prebisch, "Interpretación del proceso de desarrollo latinoamericano en 1949", série commémorative du 25e anniversaire de la CEPALC, Santiago du Chili, février 1973.

s'approfondissait l'intégration financière – caractéristique de la troisième phase de la mondialisation. De fait, on peut dire que l'instabilité de la croissance des pays en développement à cette étape est largement attribuable à ce phénomène.

Les asymétries d'ordre financier sont dues à quatre facteurs présents dans les pays en développement: i) le libellé en devises étrangères de leur dette extérieure; ii) la structure des échéances; iii) la superficialité des marchés secondaires, et iv) l'étroitesse relative des marchés financiers nationaux face à l'ampleur des flux internationaux de capital en jeu.

Les trois premiers ont pour corollaire le fait que les agents économiques résidents des pays en développement doivent supporter les effets de l'asymétrie des devises au moment d'accéder aux marchés financiers internationaux, tandis que ceux qui s'en tiennent éloignés (comme les petites et moyennes entreprises) souffrent d'une asymétrie des échéances; en général, en raison de l'incomplétude des marchés financiers des pays en développement, éviter les deux risques simultanément est une gageure. Par ailleurs, les marchés de ces pays étant souvent perçus comme à haut risque, ils sont sujets à des cycles financiers très volatils où alternent des phases d'achat à risque important et d'autres de « fuite vers la qualité ».

Le résultat de tous ces facteurs est une asymétrie macroéconomie très prononcée: alors que les pays industrialisés bénéficient de marges confortables pour adopter et mettre en œuvre des mesures anticycliques, les pays en développement ne jouissent pratiquement d'aucune liberté en la matière, attendu que les marchés financiers tendent à exacerber les variations du cycle.

La troisième et dernière asymétrie est celle créée par le contraste existant entre la grande mobilité des capitaux et les restrictions imposées aux déplacements internationaux de la main d'œuvre. Cette asymétrie est un trait distinctif de la troisième phase de la mondialisation; la première en effet se caractérisant par la grande mobilité des déplacements de main d'œuvre, et la deuxième par une faible mobilité internationale tant du capital que du travail. Cette asymétrie, de par son effet néfaste sur les facteurs les moins mobiles – dans le cas présent, le travail –, provoque une distorsion dans la distribution du revenu. Les pays en développement sont particulièrement préjudiciés puisqu'ils sont pléthoriques en main d'œuvre de basse qualification; on constate également, sur les marchés internationaux, un excédent de l'offre des biens dans lesquels les pays en développement sont spécialisés et dont les coûts d'entrée sont bas.

Une décennie de déséquilibres

Entre 1990 y 2003 le produit mondial a crû à un rythme moyen de 2,6% par an, taux le plus bas enregistré depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale pour une période équivalente. Ce chiffre est le résultat de la moyenne des maigres performances du monde développé (2,3%), de l'Europe de l'Est (-0,3%), d'Afrique (2,8%) et de l'Amérique latine et des Caraïbes (2,7%), relevée par celles, meilleures, du Moyen-Orient (3,3%) et surtout de l'Asie (6%).

Dans le monde développé, des contrastes et des déséquilibres préoccupants se sont fait jour. Tandis qu'aux États-Unis, la croissance qui avait monté en flèche entre 1997 et 1999 (plus de 4%), s'est vue interrompue par la récession de 2001 (la reprise n'étant réapparue que dans la seconde moitié de l'année 2003), le Japon continuait de souffrir de sa longue dépression qui avait commencé au début de la décennie (avec un taux de croissance de seulement 1% pour la période 1990-2003); quant à l'Union européenne, elle restait embourbée dans le sentier de la faible croissance, avec des chutes spectaculaires de son niveau d'activité au début de la décennie et une croissance en décélération jusqu'à la fin de la même période.

La croissance américaine s'était appuyée sur l'expansion notable de l'investissement fixe et l'augmentation de la consommation, cette dernière basée sur le fort endettement des ménages; c'est ainsi que la faiblesse de l'épargne intérieure dut être compensée par l'épargne extérieure. Au déficit croissant du compte courant vint s'ajouter, après la récession de 2001, un fort déficit budgétaire provoqué simultanément par l'augmentation des dépenses militaires et la baisse des recettes publiques en raison de la réduction des impôts.

Dans ce contexte, il est important de souligner la relation particulière existant entre les États-Unis et la Chine, deux des principales aires d'influence économique, dont les déséquilibres ont été complémentaires. La Chine, empruntant le même chemin que celui choisi auparavant par d'autres pays asiatiques, vit un processus de développement économique et de changement structurel grâce à la croissance de ses exportations dont une partie importante est dirigée vers le marché américain; le solde positif de la balance commerciale, augmenté de l'entrée de capitaux de l'étranger qui contribuent à la modernisation et à l'expansion de l'économie urbaine, conformément un excédent de devises qui est utilisé pour financer les déficits des États-Unis⁸.

⁸ En 2004 le déficit du compte courant des États-Unis atteignait 5,7% du PIB. Vu l'appauvrissement des courants privés de capital vers ce pays, son financement est de plus en plus dépendant des flux officiels, surtout en provenance des pays asiatiques. Au premier trimestre 2004, ces flux avaient couvert 58% du déficit du compte courant.

La stratégie employée par les autorités chinoises visant à maintenir une monnaie sous-évaluée a provoqué comme contrepartie la croissance permanente des agrégats monétaires. Celle-ci a été suivie de pressions inflationnistes et la formation de bulles d'actifs financiers, et d'épisodes de surinvestissement en actifs réels. Pour atténuer ces effets indésirables, la Banque centrale de Chine réalise des opérations de stérilisation en faisant la captation de liquidité excédentaire moyennant le placement de titres.

De la sorte, l'autorité monétaire chinoise accumule parallèlement des actifs de réserve libellés en dollars et un déficit quasi budgétaire de coût croissant, mouvements qui comportent des risques d'éventuelles pertes de capital dont les répercussions internationales seraient de taille.

La sous-évaluation continue du yuan fait que les termes de l'échange ne sont pas favorables (exportations de moins en moins chères et importations de plus en plus onéreuses), ce qui ligote la consommation intérieure. En contrepartie, le taux d'épargne est très élevé, ce qui, moyennant le mécanisme décrit plus haut, contribue à maintenir le niveau d'investissement et la consommation par habitant des États-Unis. Les déséquilibres créés sur les marchés des changes par cette véritable exportation de l'épargne de la périphérie asiatique vers le centre nord-américain sont tels qu'ils ont fini par exercer une pression sur les secteurs des biens échangeables aux États-Unis, mais également dans l'Union européenne, d'où le risque de durcissement des politiques protectionnistes des pays les plus développés.

Augmentation marquée du commerce mondial et imperfection accrue des marchés internationaux

Entre 1990 et 2003 le commerce mondial a crû à des taux comparables à ceux des deux décennies qui ont suivi la fin de la Deuxième Guerre mondiale, alors que le taux de croissance du produit mondial diminuait. La relation entre les deux variables, au cours de la période de référence, fut la plus élevée de l'Après-guerre, avec un taux de croissance des exportations qui triplait presque celui du produit. Ce fossé grandissant entre commerce et niveau d'activités s'explique en partie par la libéralisation accrue de l'échange des produits industriels; la plus grande échangeabilité des services et le volume croissant du commerce intrafirme en raison de l'internationalisation des systèmes de production. Le phénomène fut particulièrement accentué dans les économies développées, et au sein du groupe des pays en développement, beaucoup plus intense en Amérique latine et dans Caraïbes qu'en Asie.

Les exportations de l'Amérique latine et des Caraïbes se sont développées à un taux moyen presque quatre fois supérieur à celui du produit intérieur brut (PIB) toujours entre 1990 et 2003; cette même relation

fut de 1,4 dans la province chinoise de Taiwan, 1,6 en Chine, et de 1,8 en République de Corée et en Inde⁹.

Pour ce qui est de la morphologie des marchés, bien que l'existence d'oligopoles et de groupes multinationaux ne soit pas une nouveauté dans l'économie mondiale, l'originalité dans les années 1990 réside dans l'augmentation du nombre de secteurs dans lesquelles cette forme d'organisation est devenue typique, spécialement dans les industries où prédominent les économies d'échelle et une participation élevée des activités de recherche et développement dans leurs dépenses d'investissement.

Cette tendance à la constitution d'oligopoles mondiaux dans un nombre croissant de secteurs et d'activités a signifié une forte accélération des flux d'investissements étrangers directs (IED). Dans les années 1990, ces flux ont enregistré une croissance notable, surtout dans la deuxième moitié de la décennie. De fait, ils sont passés de 254 milliards 300 millions de dollars par an en moyenne entre 1991 y 1996 à presque 1,4 billions de dollars en 2000; dans la période 2001-2002 ils subirent une chute abrupte (31%), avant de se stabiliser en 2003.

Le poids de ces conglomerats se fait également sentir dans le domaine du commerce mondial. On estime qu'un tiers des échanges des biens et des services non factoriels relève d'opérations intrafirme facturées à prix de transfert. Un autre tiers correspondant à des exportations de filiales d'entreprises transnationales à des entreprises non associées, on peut en conclure qu'environ deux tiers du commerce mondial des biens et des services non factoriels sont liés aux schémas productifs et aux circuits commerciaux de ce type d'entreprises.

Prépondérance du capital financier et volatilité des flux

Au cours de la période 1990-2003, les transactions économiques internationales ont connu une expansion beaucoup plus rapide que la croissance du produit (PIB) des pays. Le commerce a certes crû davantage que le produit mais moins que les crédits bancaires et encore moins que les placements internationaux d'obligations, et la croissance des soldes des instruments financiers dérivés est encore beaucoup plus grande.

⁹ Les études de cas révèlent que la politique commerciale a eu une forte incidence sur les stratégies de développement, bien qu'il n'existe pas de relation simple ni de modèle unique qui unisse les deux variables. Dans les derniers temps, la croissance économique rapide a été rapprochée d'une augmentation importante de l'accès aux marchés, dans un contexte de politiques commerciales diversifiées cependant. En particulier, on ne détecte pas la présence d'un rapport univoque entre croissance des exportations et libéralisation des échanges, plutôt celle d'un ensemble de politiques économiques, mêlant orthodoxie et hétérodoxie à doses variables, selon l'environnement et les circonstances historiques.

Deux facteurs inhérents à ce rapide développement financier ont été la volatilité et la contagion. La volatilité qui a primé sur les marchés financiers internationaux dans les trois dernières décennies n'est pas un phénomène inédit, mais certaines caractéristiques contemporaines des marchés ont eu tendance à l'accentuer. Au nombre de ces caractéristiques on peut mentionner, en premier lieu, le manque de régulation et ses conséquences tant sur les activités bancaires que sur celles des investisseurs institutionnels et des agents qui opèrent sur le marché des dérivés, ainsi que le caractère procyclique des normes en vigueur; en deuxième lieu figure l'emploi, de la part de plusieurs agents, du système d'évaluation des risques et son application à un horizon très rapproché, ce qui tend à accentuer le comportement de troupeau que vient renforcer celui procyclique des agences de classement des risques.

Les problèmes de contagion quant à eux peuvent avoir leur origine dans trois grands canaux de transmission des turbulences¹⁰. Le premier de ces canaux est celui de l'information portant sur les débiteurs pour les épargnants ou les investisseurs, information qui est souvent manquante ou incomplète. Dans les moments de crise, ces problèmes d'information se font plus aigus et fragilisent les marchés financiers en raison des difficultés à distinguer les débiteurs solvables de ceux qui ne le sont pas; et attendu, qu'en cas de risque, il coûte moins cher aux investisseurs internationaux de se replier que de supporter les éventuelles pertes de capital, ils feront volontiers le choix d'attaquer la monnaie de plus d'un pays de la même région ou de tenter de se débarrasser simultanément des titres émis dans ces pays.

Un autre canal de transmission est d'ordre commercial. Lorsqu'au milieu d'une crise de change, la monnaie d'un pays se dévalue fortement, la situation commerciale d'autres pays peut en souffrir en raison d'une perte de compétitivité relative. Si au change des prix relatifs s'ajoute la contraction du niveau d'activité du pays dont la monnaie se déprécie, cet effet-revenu peut se conjuguer avec l'antérieur et déprimer les importations en provenance des partenaires commerciaux. Ces mouvements sont souvent anticipés par les agents économiques moyennant des attaques spéculatives sur les monnaies les plus fragiles.

Le troisième canal de transmission de la contagion dans un contexte de turbulence extérieure est de type financier. Un premier effet est lié à l'aversion au risque. Devant une crise dans les pays émergents, les créanciers tendent à réduire leurs placements en actifs de risque élevé en général; ce réagencement des portefeuilles peut nuire aux pays émetteurs de ce type d'actifs même s'ils ne traversent pas eux-mêmes une situation critique. Un deuxième phénomène peut se produire en présence de forts effets de levier

¹⁰ José Luis Machinea, "La crisis de la deuda, el financiamiento internacional y la participación del sector privado", 2001.

de la part des fonds d'investissements devant la menace d'une crise, la tendance étant de vendre d'autres actifs pour couvrir la dévalorisation de la garantie des prêts contractés antérieurement. Il est intéressant de noter que selon les arguments exposés ci-dessus, les pays les plus enclins à provoquer ou à souffrir de la contagion sont ceux dont la participation dans le commerce régional est la plus élevée ou dont les dettes extérieures représentent des montants importants; ce sont justement les pays émergents de revenus moyens qui remplissent généralement ces deux conditions.

2. Succès et échecs d'une ère de réformes

Une ère de réformes

Au cours des années 1990, la région de l'Amérique latine et des Caraïbes fut la scène de réformes structurelles et d'expériences de politique économique au bilan desquelles on peut inscrire la solution de quelques problèmes graves et anciens dans la région, des progrès importants dans certains domaines ponctuels, mais aussi la détérioration des failles structurelles existant de longue date et l'apparition de nouvelles problématiques, certaines effets secondaires non désirés de ces mêmes réformes.

Les expériences de libéralisation économique avaient commencé, dans le Cône Sud principalement, à la fin des années 1970; après une interruption suite à la crise de la dette de 1982, elles reprirent de plus belle dès 1985 en se généralisant à presque toute la région. L'ouverture commerciale et la libéralisation des marchés financiers nationaux furent les premiers aspects du phénomène à prendre de l'ampleur à l'échelon régional; à partir de 1991 on notait également l'avancée de la libéralisation des mouvements de capital avec l'étranger. La similitude entre expériences nationales fut moindre dans deux autres domaines: les privatisations des entreprises publiques et la réforme du système fiscal.

En même temps que cette batterie de réformes était appliquée, la région connaissait une importante baisse du taux d'inflation et parvenait, bien que partiellement et temporairement, à contrôler les déficits budgétaires jusque là endémiques; à ces réussites vinrent s'ajouter un dynamisme accru des exportations, la modernisation de certains segments productifs, le *boom* des investissements étrangers et les progrès en termes de dotation et de qualité des services d'infrastructure.

Réussites de la politique anti-inflationniste et du contrôle des déséquilibres budgétaires

Deux des réussites notoires en matière économique de la période 1991-2003 furent l'obtention de la stabilité des prix et le contrôle du déséquilibre budgétaire, maux jusque là endémiques. Le déficit budgétaire

du gouvernement central en regard du PIB s'est réduit de manière significative depuis la fin des années 1980, se situant entre 1 et 2 pour cent pendant la plupart des années 1990, bien qu'il ait recommencé à se creuser après 1999, à la fin de la période analysée.

Bien évidemment, il y a de grandes différences entre les pays, comme le révèlent les crises budgétaires et les rapports élevés entre dette et produit qui continuent de caractériser certains pays.

Les progrès en matière de stabilité des prix ont été plus uniformes et leurs effets, plus durables.. Le taux moyen d'inflation dans la région s'est réduit à un rythme soutenu jusqu'en 2001, avec des chiffres annuels sous la barre des 10%. En 2002, on observait quelques rechutes, l'inflation moyenne était en hausse pour la première fois en dix ans, mais les accès de fièvre inflationnistes les plus graves furent circonscrits à quelques pays seulement et en 2003 le taux retombait sous les 10%, niveau auquel il se maintient jusqu'à ce jour, dans la majorité des pays.

Augmentation radicale de l'ouverture économique

Toutes les économies de la région sont aujourd'hui plus ouvertes qu'elles ne l'étaient au début des années 1980. À mode d'illustration, au début de la décennie, la moyenne du tarif douanier selon la clause de la nation la plus favorisée était, dans la région, supérieure à 100%, dans les années 1990 elle était de 29% et en 2004, de moins de 10%. Outre cette diminution spectaculaire du tarif douanier nominal, et la quasi disparition des restrictions quantitatives, la mesure de la restriction effective à l'entrée de marchandises étrangères est encore inférieure. Dans le cas du Mexique par exemple, le tarif douanier selon la clause de la nation la plus favorisée actuellement en vigueur est d'environ 16%, or, presque 90% de ses importations se font sous les auspices d'accords commerciaux prévoyant l'exemption totale de droits de douanes; d'où le fait que le tarif douanier moyen effectif de l'économie mexicaine est bien inférieur au tarif nominal. Cette situation se répète dans la plupart des pays de la région dont la moyenne du tarif douanier effectif se situe donc autour de 5%.

La libéralisation commerciale mesurée à l'aune de l'ouverture commerciale a également été très forte, la moyenne régionale ayant largement doublé, de 7,8% en 1980-1983 à 18,9% en 2000-2003¹¹. Les exportations comme les importations d'Amérique latine et des Caraïbes ont fait preuve d'un grand dynamisme: entre 1990 et 2003 le volume physique des exportations de la région a augmenté à un taux sans précédents (9,2% annuel), supérieur à la moyenne mondiale et seulement dépassé par celui

¹¹ Le coefficient d'ouverture utilisé correspond à la demi-somme des exportations et des importations divisée par le produit intérieur brut, le tout aux prix de 1995.

de l'Asie. Ces résultats furent impressionnants, non seulement en regard des performances historiques de la région mais également par rapport au reste du monde.

Quant aux importations de la région; elles augmentèrent à un taux encore plus rapide que les exportations, aidées en cela par la brusque et profonde réduction du tarif douanier dans un contexte presque général d'appréciation des monnaies nationales.

Nets progrès en matière d'infrastructures

Les prestations des services d'infrastructures se sont également améliorées dans la région au cours de la dernière décennie. L'ouverture des marchés de ces services ainsi que la vente des entreprises publiques, ont permis l'entrée des entreprises étrangères qui souvent, ont introduit de nouvelles technologies et techniques de gestion qui se sont avérées cruciales pour la modernisation des infrastructures et des services locaux.

Entre 1991 et 2002, le secteur des télécommunications a fait un bond en avant dans le domaine de la téléphonie fixe et mobile ainsi que des connexions aux services d'Internet. En Amérique latine, le nombre total des lignes fixes a augmenté à un rythme moyen de 10,4% par an, tandis que celui des utilisateurs de téléphones portables passait de 300 000 en 1991 à 100 millions en 2002. Enfin, en 1999, la quantité d'ordinateurs centraux connectés à Internet atteignait pour la première fois dans la région le million d'unités et celle d'utilisateurs se multipliait par 29 entre 1996 et 2002, passant de 1,49 à 43,3 millions.

Dans le secteur énergétique, l'industrie électrique a également subi une transformation radicale et une reconversion, et ce dans presque tous les pays de la région. Ce processus s'est caractérisé par l'arrivée de nouveaux agents de production de l'étranger qui impulsèrent une modernisation rapide des infrastructures. La capacité installée moyenne de l'industrie électrique de la région a augmenté de 31,5% dans les années 1990.

Un autre secteur des infrastructures a largement été favorisé par les réformes: celui des services portuaires. L'incorporation d'agents économiques privés comme opérateurs directs a attiré les investissements et provoqué des changements profonds dans les régimes de propriété, ce qui a entraîné une réduction considérable des prix des opérations portuaires (quatre ou cinq fois moins chères dans certains cas) et une amélioration notable du service, en termes de rapidité et de qualité de la prestation.

Fragilités et contre performances économiques

Les réformes dans leur ensemble promettaient la diminution des déséquilibres budgétaires, le contrôle du taux d'inflation et une meilleure

intégration des marchés au reste du monde, avec une participation accrue du secteur privé et un minimum d'intervention de l'État, ayant pour résultat un taux de croissance plus élevé et plus stable, et partant, moins de chômage et des salaires réels fruits d'une meilleure productivité globale. Pour des raisons que nous examinerons en détail plus avant, les attentes dans ce domaine ont été déçues.

Au cours de la décennie, certains aspects négatifs de l'économie de la région ont mitigé ou parfois franchement annulé les succès obtenus par ailleurs; Nous en citerons quelques uns ci-dessous.

Croissance faible et volatile

Les taux de croissance du PIB ont été faibles en comparaison avec le décollage qu'avait connu la région dans les décennies précédentes, exception faite des années 1980. Entre 1991 et 2003, le taux moyen de croissance annuelle du PIB n'a été que de 2,5%, soit moins de la moitié de celui enregistré pour la période 1950-1980, qui fut de 5,5%. En outre, les résultats économiques de l'Amérique latine et des Caraïbes dans les années 1990 furent nettement inférieurs à ceux d'autres régions du monde en développement, en particulier à ceux de l'Asie du Sud-est qui affichait des taux de croissance moyenne de 6%.

La croissance économique de la région fut donc faible et se caractérisa de surcroît par son extrême volatilité. Tandis que dans la période 1950-1980 l'écart type des taux annuels de croissance en Amérique latine et dans les Caraïbes par rapport au taux moyen (1,70%) était très proche de la valeur correspondante du PIB mondial (1,49%), entre 1981 et 2003 elle fut de plus du double, 2,17% et 1,05%, respectivement. Si, dans la région comme dans le monde, la volatilité fut certes moindre au cours de la période 1991-2003 que dans la décennie précédente, le rapport entre l'écart type de chaque groupe est quant à lui resté inchangé (1,93% et 0,87%, respectivement).

Détérioration des relations macroéconomiques fondamentales

Le piètre résultat de l'Amérique latine et des Caraïbes en matière d'épargne et d'investissement dans la période 1991-2003 est l'un des éléments qui contribuent à expliquer la faiblesse de la croissance économique de la région. Après avoir dépassé 25% du produit dans les années 1970, le niveau moyen des investissements chuta en dessous des 15% dans les années 1980. Dans la période 1991-2003, le coefficient d'investissement s'éleva légèrement jusqu'en 1997 pour retomber à un niveau inférieur à celui du début de la décennie.

De plus, le lien entre investissement et croissance s'est détérioré pendant la période des réformes comme en fait foi l'augmentation du ratio marginal entre investissement et produit, d'une moyenne simple de

3,8 dans la période 1950-1980 à 6,7 en 1990-2002. Ce phénomène, trop peu analysé, reflète le fait que la volatilité de la croissance induit une sous utilisation accentuée de la capacité installée ce qui réduit la productivité des investissements. Il est également le résultat, dans certains cas, de l'importante perte de capital qui a fait suite au processus de mise en œuvre des réformes économique, et dans d'autres cas, de l'intensité du capital des principales activités économiques dans le nouveau schéma d'insertion internationale¹².

Une autre des causes de la faiblesse de la croissance économique découle de l'augmentation timide de la productivité des facteurs. Dans la période 1990-2002 la productivité totale des facteurs n'a augmenté qu'à un taux annuel moyen de 0,6%, si l'on considère la moyenne simple de 10 pays de la région ou de 0,2%, si l'on retient la moyenne pondérée du groupe (de l'ensemble)¹³. Les faibles résultats des économies les plus grandes (Brésil et Mexique), qui affichèrent des taux négatifs, expliquent la différence entre les deux moyennes.

S'il est vrai que le comportement de cet indicateur est meilleur qu'au cours des années 1980 (-1,4% dans les deux cas), il est toutefois clairement moins performant qu'entre 1950 et 1980, longue période au cours de laquelle la productivité totale des facteurs augmentait d'environ 2% par an, quelle que soit la moyenne observée. Dans la période la plus récente on observe aussi des comportements très différenciés avant et après 1997. En effet, pour 1990 - 1997 la moyenne simple des taux annuels d'augmentation de la productivité (1,9%) a atteint une valeur similaire à celle de la période 1950-1980, mais il n'en est pas de même si l'on compare les moyennes pondérées (1,1% y 2,1%, respectivement). Ici encore, ce sont les résultats des économies les plus grandes qui font la différence. En revanche, pour 1997-2002 l'évolution a été franchement mauvaise, avec des taux annuels de -1,1% pour les deux moyennes, en raison du recul marqué enregistré dans tous les pays, particulièrement dans ceux qui avaient affiché les plus grandes augmentations de la productivité dans la période 1990-1997 (Argentine, Chili, Pérou et République bolivarienne du Venezuela).

Cette partition des années 1990 en deux phases dynamiques opposées a conduit la CEPALC à parler de la « demi décennie perdue », période qui vit éclore les fragilités du style de croissance qu'avaient engendré les réformes.

Le dynamisme du commerce extérieur mentionné auparavant, a également connu des aléas. En termes macroéconomiques, les transformations

¹² José Antonio Ocampo, "Latin America's growth frustrations: the macro and mesoeconomic links"; étude présentée lors du séminaire *Management of Volatility, Financial Liberalization and Growth in Emerging Economies*, CEPALC, 24 et 25 avril 2003.

¹³ Les 10 pays sont: l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, l'Équateur, le Mexique, le Pérou et la République bolivarienne du Venezuela.

se traduisirent par une détérioration structurelle de la relation entre croissance et balance commerciale dont le déficit, pendant la période 1990-1997 atteignit des niveaux similaires à ceux des années 1970, mais assorti cette fois de taux de croissance du PIB de presque 3% inférieurs. L'évolution des années 1990 fait ressortir de manière encore plus criante les différences avec les performances des années 1950 et 1960, caractérisées par des taux de croissance élevés et de modestes excédents commerciaux.

Libéralisation des marchés financiers et ouverture du compte capital de la balance des paiements

La libéralisation des marchés financiers nationaux et l'ouverture accrue des comptes des capitaux augmentèrent la vulnérabilité des économies de la région aux fluctuations des marchés financiers internationaux. Comme cela a été dit plus haut, pendant la troisième phase de la mondialisation, la situation macroéconomique des pays d'Amérique latine et des Caraïbes a été fortement inféodée aux caprices des flux de capitaux.

En effet, dans la seconde moitié des années 1970 et au début de la décennie suivante, les pays de la région reçurent de l'étranger des volumes conséquents de crédits. Ces ressources permirent certes une relance de la croissance mais grevèrent le compte courant de leur balance des paiements de lourds déficits, ce qui, avec des dépenses et des prix relatifs incontrôlés, fit éclater, en 1982, la crise de la dette. Dès lors et jusqu'en 1991 se produisit un transfert net massif de ressources vers l'extérieur d'où la décennie perdue en matière de croissance économique.

Après 1991, l'accès rénové – mais volatil – aux flux de capitaux internationaux fut à l'origine de brefs cycles de croissance, interrompus par des périodes de ralentissement, voire de franche récession. Entre 1991 et 1994 se produisit une nouvelle vague d'entrée de capitaux, suivie dans les derniers mois de 1994 et jusqu'à la mi 95, d'un fort recul dont les effets furent rudes pour plusieurs pays. Vint une nouvelle période d'abondance du financement extérieur en 1996 et 1997, mais en raison des crises successives qui frappèrent diverses régions du monde en 1997, dans les cinq années qui suivirent, les marchés internationaux redevinrent une source d'instabilité pour la région.

Bien que les cycles commerciaux et les altérations des termes de l'échange continuent de jouer un rôle important dans la dynamique macroéconomique de nombreux pays de la région, leur plus grande exposition à la volatilité et à la contagion, phénomènes afférents aux marchés financiers internationaux, est devenue leur talon d'Achille dans ce domaine.

Hétérogénéité structurelle et incertitude accrues

Au cours des années 1990 de profondes transformations structurelles et de nouvelles orientations des politiques publiques furent mises en œuvre. Dans ces situations de changement abrupt, l'incertitude augmente attendu que les modes de formation des attentes en vigueur jusque là cessent d'être pertinents dans le nouveau contexte économique; les agents économiques doivent s'engager dans un processus d'apprentissage impliquant tâtonnements et erreurs, ce qui exacerbe les comportements défensifs (faible engagement avec les actifs de long terme), et les tendances aux conduites spéculatives.

Les différents agents productifs dans les économies de la région n'étaient pas à égalité de conditions au moment de faire face aux modifications des règles du jeu. Dans ce sens, le processus d'adaptation a été marqué par des défaillances du marché, en particulier par de fortes asymétries d'information. Ces phénomènes suscitent des différences sensibles quant à la connaissance et aux pratiques d'articulation avec les marchés étrangers, à l'accès au financement (spécialement à long terme) et au savoir technologique permettant d'être compétitif dans la nouvelle donne. Face à cela, les réponses ont été très dissemblables au sein de l'ensemble de l'appareil de production, ce qui a accentué l'hétérogénéité structurelle des économies de la région et, surtout, a enclenché un processus d'exclusion massive de certains agents économiques, laissés pour compte sur le chemin vers la modernisation productive.

Les différences dans la dynamique de la productivité selon le secteur de l'économie – formel ou informel – constituent l'une des facettes de l'hétérogénéité structurelle. La productivité moyenne du travail résulte d'une combinaison linéaire des productivités des deux secteurs. Dans le secteur informel, le travail opère avec des rendements décroissants en raison des restrictions existantes pour l'accès aux autres facteurs de la production; en revanche, le secteur formel opère avec des rendements d'échelle croissants grâce au changement technologique incorporé aux matériels, à l'amélioration des pratiques organisationnelles et à l'accumulation du capital humain. Ceci explique que les processus de modernisation localisés dans des secteurs ponctuels, qui impliquèrent la destruction de chaînes de valeur préexistantes sans redéployer les liens suffisants pour reconstruire le tissu productif, eurent pour résultat, de prime abord paradoxal, d'augmenter considérablement la productivité microéconomique sans que la productivité globale n'affiche la même tendance.

Cette augmentation de l'hétérogénéité structurelle a revêtu des formes différentes selon les secteurs et les branches de l'activité économique. Dans l'agriculture les opportunités d'élévation de la

productivité se sont révélées très inégales d'un pays à l'autre selon la taille des exploitations et les possibilités d'accès aux intrants et aux ressources pour les producteurs. Les secteurs plus modernes et mieux dotés en capital furent favorisés au moment d'introduire des innovations technologiques, d'augmenter la mécanisation et d'orienter la production vers des créneaux plus porteurs. En revanche, les petits producteurs ont souffert de stagnation et souvent de recul en raison de leurs difficultés pour accéder au crédit, à la technologie et aux marchés, ainsi que de leur concentration dans des cultures traditionnelles concurrencées par les importations.

Dans l'industrie manufacturière, des comportements différents se sont fait jour selon la branche d'activité, et surtout selon l'échelle des unités de production. La productivité relative par rapport à la frontière internationale du secteur manufacturier formel a augmenté, bien que, probablement, de manière très peu prononcée. Lorsque l'on procède à une classification des branches de la manufacture en fonction de leur contribution à la valeur ajoutée du secteur et selon le taux de change de la productivité relative par rapport aux États-Unis, on observe que les branches qui ont augmenté leur participation en terme de valeur ajoutée sont celles qui se sont le plus approchées de la frontière technologique, en d'autres termes, celles qui, entre 1990 et 2001, ont réussi à réduire le fossé de productivité du travail qui les séparait des États-Unis.

Dans l'industrie manufacturière toujours, on observe d'importants écarts entre la productivité du travail des petites et moyennes entreprises et celle des grandes entreprises du secteur, de même, qu'apparaissent de grandes inégalités dans les niveaux de productivité entre entreprises formelles et informelles, tendance qui n'a fait qu'aller croissant depuis 1980 et s'est encore accentuée dans les années 1990.

Enfin, la productivité du travail dans le secteur tertiaire a subi un revers brutal au cours des années 1980 (-2,6% annuel), mais s'est bien récupérée dans la décennie suivante (2,6% annuel pendant la période 1990-2002), sous l'influence de deux courants contraires. Au cours des années 1990 de grandes restructurations ont eu lieu, tant dans les services publics que dans le secteur financier, en lien avec les mouvements de privatisation et d'investissements étrangers. Ces restructurations ont été associées à d'importants processus d'expansion et de rationalisation des effectifs dans les entreprises promises à la privatisation ou privatisées, de la part du secteur public avant la vente ou du secteur privé après la vente. Par ailleurs, corollaire du phénomène croissant de la sous-traitance, les services aux entreprises se développèrent considérablement.

Montée du chômage et de l'informalité de l'emploi

Sur le marché du travail, deux éléments contribuèrent à l'augmentation du chômage. En premier lieu, un taux de croissance bas et instable, dans le cadre d'un mouvement de réformes qui tendaient à la réduction de la demande de travail par unité de produit. Deux de ces mouvements méritent d'être soulignés: i) le rapide processus d'ouverture qui créa la nécessité de se doter de technologies requérant une utilisation intensive de capital et une main d'œuvre qualifiée, renforcé par un changement des prix relatifs et l'augmentation qui en a découlé du coût relatif de la main d'œuvre, et ii) la privatisation des entreprises publiques, ce qui, dans la plupart des cas, a signifié une diminution sensible du nombre de leurs travailleurs.

En deuxième lieu, une dynamique de l'offre de travail qui répond non seulement à des facteurs démographiques mais également à des changements économiques, sociaux et culturels. Le besoin croissant des familles de compter en leur sein deux travailleurs rémunérés ou plus, afin de palier la précarité des revenus du foyer, a conduit à l'augmentation de la participation des femmes dans l'offre de travail. Dans un sens inverse, la tendance à long terme de l'allongement de la scolarité a provoqué la baisse du taux de participation des garçons; tandis que pour les femmes, l'élévation de leur niveau d'éducation (qui fut encore plus marquée pour les filles que pour les garçons), a suivi une courbe ascendante parallèle à celle de leur offre de travail.

Comme il est fréquent dans la région, la montée du chômage a été accompagnée d'une augmentation du travail informel qui devient un pis-aller pour les personnes privées d'emploi. Plus de 63% des membres actifs de 40% des familles les plus pauvres de la région travaillent dans le secteur informel et consacrent la totalité des revenus de leur travail pour subsister. A ce sujet, il est intéressant de signaler l'apparition d'un phénomène nouveau dans la région au cours des années 1990: une altération dans le mouvement de balancier, auparavant traditionnel, du taux de chômage tout au long du cycle économique; en effet, même pendant les dures années 1980, l'augmentation du chômage déclaré qui survenait pendant les phases de récession était suivie, dès la reprise, d'une rapide expansion de l'emploi, particulièrement informel, et de la réduction afférente du chômage. L'existence de périodes de chômage déclaré persistant à travers toutes les phases du cycle a été un phénomène sans précédents dans la région¹⁴.

C'est ainsi que la profonde restructuration productive que visaient les réformes des années 1990, à laquelle se sont ajoutées à l'intérieur de certains

¹⁴ CEPALC, "Problemas y políticas de empleo", XL Reunión del Grupo de Revisión de la Implementación de Cumbres (GRIC), 2005.

pays de forts courants migratoires de la campagne vers la ville, poussèrent vers le secteur informel urbain ceux qui n'avaient ni les ressources ni les conditions pour saisir les opportunités et surmonter les contraintes du nouvel ordre économique. Sept des 10 nouveaux postes de travail créés dans les années 1990 l'ont été dans le secteur informel urbain.

B. Transition post crise

1. Nouveau contexte international et comportement du secteur extérieur

Hormis l'an 2000, les taux de croissance enregistrés dans la région de l'Amérique latine et des Caraïbes entre 1997 et 2002 inclus ont été très bas, avec en 1999 et 2001 des augmentations de moins d'un demi pour cent et en 2002, un chiffre négatif (-0,8%).

La fin de la phase critique apparut en 2003 avec un taux encore faible mais positif (2%), marquant l'entrée dans un nouveau cycle expansif qui éloignerait progressivement la région des conséquences funestes de ce que fut l'issue traumatisante de l'expérience de politique économique mise en œuvre dans les années 1990. Dans ce nouveau panorama, 2007 fut la cinquième année consécutive de croissance (5,6%), et les projections pour 2008 annoncent un léger ralentissement avec une augmentation du PIB régional de 4,9%. Si cette prévision se réalise, le produit par habitant de la région aura accumulé une augmentation de l'ordre de 23% sur la période 2003-2007, soit 3,5% annuellement.

L'évolution positive des économies de l'Amérique latine et des Caraïbes n'est cependant pas un fait isolé, elle se produit dans un contexte généralisé de croissance de l'économie mondiale. Dans ce sens, il est important de souligner que si les taux de croissance de la région sont élevés en termes historiques, ils demeurent inférieurs à ceux d'autres régions du monde en développement, et ce, il est bon de le rappeler, en raison de la faiblesse de la croissance observée ces dernières années dans les deux premières puissances économiques de la région, le Brésil et le Mexique qui représentent ensemble 60% du produit régional.

De même, il convient de rappeler que dans les conjonctures antérieures de croissance internationale la région n'avait pas été capable d'accompagner l'évolution positive du reste du monde; la croissance du PIB mondial serait donc une condition nécessaire mais pas suffisante pour expliquer les bons résultats régionaux.

En réalité, un regard en perspective sur l'histoire récente de l'Amérique latine et des Caraïbes révèle que c'est l'interaction de facteurs externes et internes ou, vus sous un autre angle, publics et privés, qui a été à l'origine de la faible croissance et de la grande variabilité de ses principaux indicateurs. La forte volatilité des variables réelles dont souffre la région trouve sa source autant dans des conditions exogènes (cycles des mouvements de capitaux, haute variabilité des termes de l'échange) que nationales, ces dernières associées dans de nombreux cas à des problèmes d'incohérence temporelle des politiques publiques et dans certains autres, à l'incertitude qui assaille les agents économiques au moment de formuler des conjectures sur l'évolution des variables. C'est ainsi que les fréquents changements abrupts de perception de l'avenir finissent par engendrer d'énormes fluctuations dans les décisions en matière de dépenses et d'épargne, et des dysfonctionnements dans la coordination des horizons intertemporels¹⁵. Ces erreurs liées aux attentes, et leurs séquelles macroéconomiques, finissent par porter préjudice aux comptes publics, au taux de change réel et au résultat de la balance des paiements, entre autres variables, et se rétro alimentent jusqu'à faire crise.

Dans la conjoncture actuelle, le comportement de certaines variables clé dans la formulation de la politique régionale permet l'interaction selon un mode vertueux avec le contexte extérieur favorable; pourtant, malgré l'optimisme modéré que provoque cette heureuse combinaison de facteurs qui a duré depuis presque un lustre, il convient de se demander si nous sommes en présence des premiers indices d'un processus de croissance durable ou si, à l'opposé, il ne s'agit que du simple profit passager des opportunités qu'offre l'environnement international. Il est impossible pour l'heure de répondre à cette question, mais il ne serait pas inutile d'examiner plus en détail certains des changements en cours qui donnent lieu à l'optimisme modéré mentionné plus haut. Pour mener à bien cet examen, il convient d'analyser séparément chacune des modifications survenues sur la scène internationale et leur impact sur le secteur extérieur, les nouvelles orientations en matière de politique macroéconomique et les questions liées aux niveaux d'activité et d'emploi.

Changements survenus sur la scène internationale

La situation favorable qui est celle de l'Amérique latine et des Caraïbes dans les dernières années survient donc dans le contexte d'une extraordinaire évolution de l'économie mondiale caractérisée par une croissance solide et largement répandue. En 2007, la croissance mondiale fut de 3,7% et, sur un total de 159 pays étudiés, 96 pays affichaient des

¹⁵ Voir Daniel Heymann, "Grandes perturbaciones macroeconómicas, expectativas y respuestas de política", *Revue de la CEPALC*, N° 70, Santiago du Chili, avril 2000.

taux de croissance du produit par habitant supérieurs à 3%. De ces pays, 63 appartiennent au monde en développement dont 13 à l'Amérique latine et aux Caraïbes.

La croissance mondiale résulte de la somme des croissances régionales, et il faut souligner que la dynamique des principales économies s'est avérée très hétérogène attendu les différentes conjonctures, orientations politiques et spécificités nationales ou régionales qui les caractérisent.

En 2007, le taux de croissance de l'économie mondiale a été plus élevé que prévu, malgré la volatilité du prix des produits de base. Cette bonne performance se doit, d'une part, au fait que l'économie américaine a continué sa remontée, certes à un taux réduit, conséquence de la crise du *sub-prime* et de l'affaiblissement du secteur du bâtiment et, d'autre part, à la notable demande des économies asiatiques. Le ralentissement de la croissance du PIB des Etats-Unis, de 2,9% en 2006 à 2,2% en 2007, est imputable à la crise du marché des prêts hypothécaires à risque et ses retombées sur les marchés financiers, aux difficultés préalables que connaissait le marché de l'immobilier et au surendettement des ménages avec ses possibles conséquences négatives sur la demande de biens de consommation, dans un contexte de contraintes des liquidités et de ralentissement de la croissance. En dépit du fait que les exportations aient fait montre d'une relative bonne santé, le déficit des comptes extérieurs de l'économie américaine continue d'être très lourd, d'où les pressions latentes en faveur d'une dévaluation du dollar.

Il convient de rappeler que la phase ascendante de l'économie américaine (qui semble s'essouffler suite au dégonflement de la bulle immobilière et à la faillite de plusieurs entités financières liées à l'émission ou l'investissement dans les prêts hypothécaires à risque ainsi que leur incidence sur l'économie réelle) trouve son origine dans le ton fortement anticyclique qu'ont adopté les politiques monétaire et budgétaire depuis la crise boursière et la récession de 2001-2002. Ces politiques reposent sur une forte réduction des taux d'intérêt fixés dans la politique monétaire, l'augmentation des dépenses publiques (particulièrement des dépenses militaires) et la baisse des impôts. Ce panier d'initiatives, s'il fut un succès en matière de niveau d'activité, a déplacé le centre de gravité dynamique de l'économie de l'investissement non immobilier (variable stratégique pour la croissance observée dans ce pays dans les années 1990), vers la consommation de bien durables et l'investissement immobilier. Malgré le retournement du caractère de la politique monétaire qui commença au début de 2004 avec l'augmentation des taux d'intérêt de la Réserve fédérale, la flambée des prix du pétrole et la baisse de l'investissement dans l'immobilier, jusqu'en 2007 les agrégats des comptes de la nation ne donnaient toujours pas signe évident de refroidissement de l'économie.

Dans la zone euro, le taux de croissance fut de 2,9% en 2007, légèrement inférieur aux 3,0% de 2006. Alors que les exportations et les investissements continuent d'être les moteurs de l'expansion de la demande et que la consommation privée a commencé à donner les signes d'une importante reprise, en moyenne, la demande intérieure de l'Union européenne demeure déprimée et le marché du travail est toujours affligé de lourds taux de chômage. En contraste avec les Etats-Unis, la timidité des politiques anticycliques, entravées par le Pacte de stabilité et de croissance, a rendu plus difficile une meilleure récupération.

L'économie du Japon a fait preuve de solidité malgré un léger fléchissement de son taux de croissance en 2007 - 2,0%, contre 2,2% l'année précédente – tout ceci dans le cadre d'une expansion durable qui, depuis 2003, a permis à l'économie nipponne de croître à un taux moyen de 2,5% par an. Bien que le secteur externe continue d'être le moteur premier de la croissance du Japon, on s'attend à ce que le secteur des investissements, l'autre pilier sur lequel repose sa croissance ces dernières années, demeure tout aussi dynamique; l'amélioration observée sur le marché de l'emploi devrait également avoir des répercussions favorables sur la consommation des ménages. Il faut cependant tempérer ces appréciations relativement optimistes en rappelant que les deux plus grandes industries exportatrices du pays (matériel de transport et composants électroniques) accusent une forte dépendance vis-à-vis cycle économique des Etats-Unis, ce qui pourrait entraîner, en cas de détérioration de la situation macroéconomique de ce dernier pays, une baisse importante desdites exportations.

Les principales économies asiatiques continuent de croître à un rythme soutenu, la Chine et l'Inde en tête qui affichèrent respectivement en 2007 des taux de croissance de 11,4% et 8,5%, entraînant dans leur roue tout le peloton des pays de la région. Dans le cas de la Chine, l'expansion est redevable aux exportations – trait structurel du processus de modernisation chinois –, mais également à un marché intérieur dynamique qui en train de devenir un réceptacle important pour les exportations des autres pays d'Asie et des pays en développement en général, dont ceux d'Amérique latine.

Le prix du pétrole a continué de faire preuve d'une grande variabilité associée à divers événements survenus sur ce marché atteignant des niveaux élevés résultant des hausses importantes enregistrées les années antérieures (30,7% en 2004 et plus de 40% en 2005).

La dynamique de ce prix dans les dernières années a été influencée par les fortes augmentations de la demande (vu les besoins croissants de pays comme l'Inde ou la Chine), et par les difficultés concrètes existant pour augmenter la capacité de production des réserves à court et à moyen termes. Plus récemment, des événements de nature géopolitique, tels que la guerre du Liban (début et fin), la violence dans la principale zone pétrolière

du Nigéria, et le chaud et le froid qui caractérisent les relations entre l'Iran et les États-Unis, ont provoqué des oscillations dans le degré d'incertitude quant à la disponibilité du pétrole, et partant, dans la courbe de son prix. Ces facteurs, plus la dévaluation du dollar, ont provoqué une vague spéculative qui a fait monter le prix du brut à plus de 90 dollars le baril à la fin 2007. Cette augmentation s'est répercutée sur le marché d'autres produits énergétiques de base comme le gaz et le charbon, dont les prix dans les 12 derniers mois affichèrent une hausse de 25,4% l'un et 45% l'autre.

Un élément structurel doit être pris en compte au moment d'analyser les perspectives de l'économie mondiale: le fait que la reprise observée dans les dernières années précédant la crise des prêts hypothécaires à risque ne s'était pas encore traduite – sauf en Chine – par un véritable décollage des investissements. Les épisodes non synchronisés au cours desquels différents pays (le Japon, certains pays asiatiques et les États-Unis) se livrèrent à des excès d'investissements et au surendettement dans les années 1980 et 1990, qui furent suivis de crises d'intensité variable, obligeant les entreprises à mettre en œuvre des stratégies visant à sortir de l'endettement et à épargner. C'est ainsi que dans de nombreux pays, les entreprises ont dû consacrer le gros des gains obtenus pendant les périodes de reprise à assainir leur situation financière au lieu de l'investir.

S'ajoute à cela le fait que dans les dernières années, les pays ayant bénéficié de l'augmentation des prix du pétrole et d'autres matières premières, ont conservé la plupart de leurs gains sous forme de liquidités. La faiblesse des investissements dans un contexte caractérisé par une pléthore de liquidités (au sens le plus large) au sein des économies développées et émergentes a contribué à ce que les taux d'intérêts atteignent des niveaux historiquement bas. Par exemple, la moyenne pour la période 2002-2005 du taux d'intérêt du bon du Trésor des États-Unis à 10 ans fut de 4,35%, un chiffre très en dessous de tous les rendements associés à ces bons depuis 1965. La faiblesse des taux d'intérêts a permis que les États-Unis réussissent, sans problèmes de financement, une reprise basée sur la consommation, ce qui, par ailleurs, a creusé d'avantage le déséquilibre extérieur.

La forte croissance de l'économie mondiale dont les États-Unis et de la Chine sont les champions, n'est pas exempte de risques qui s'accumulent à l'horizon et dont certains ont déjà commencé à obscurcir le paysage. La liste la plus courte possible de ces facteurs d'incertitude doit contenir au moins les cinq suivants: premièrement, on ne voit pas très clairement encore la manière dont l'économie américaine réussira à redresser ses déséquilibres, ni comment elle digérera dans sa dynamique macroéconomique les conséquences négatives de la crise du marché des hypothèques. Deuxièmement, le processus de croissance de la Chine est caractérisé par une sous-évaluation permanente de sa monnaie ayant conduit à un gonflement

exagéré du crédit et à une grande accumulation des réserves en dollars des Etats-Unis qui pourraient déboucher sur de graves pertes de capital selon l'évolution de cette devise, ainsi qu'à des épisodes sectoriels, réels et financiers de surinvestissement; tous ces facteurs peuvent, à un certain moment dériver vers une conjoncture récessive, avec l'impact négatif sur la croissance mondiale qui y serait attaché. Troisièmement, le prix élevé du pétrole – susceptible de surcroît de connaître de nouvelles hausses – pourrait toucher le taux de croissance de manière plus cinglante qu'il ne l'a fait jusqu'à présent. Quatrièmement, la vague mondiale de spéculation immobilière – qui n'a pas épargné la Chine – porte en germe des risques financiers incontournables, certains semblant avoir commencé à se faire jour dans la première économie mondiale. Cinquièmement, les déséquilibres commerciaux prolongés donnent lieu, en réaction, à des demandes de protection de la part des secteurs producteurs de biens commerciables, dans différentes parties du monde.

Prix des produits de base et évolution des termes de l'échange

En 2007 les prix des produits de base exportés par l'Amérique latine et les Caraïbes continuèrent leur escalade commencée en 2002. La variation cumulée (15,5%) comme celle de 12 mois (17,8%) dépassaient en septembre de 2007 celles atteintes en 2006 aux mêmes périodes (13% et 10,4%, respectivement).

Les produits énergétiques tiennent le haut du pavé de cette flambée des prix des produits de base exportés (hausse cumulée de 28,8%, et de 35,2% dans les 12 derniers mois); les produits agricoles ne sont pas de reste (augmentation cumulée de 27,1%, et de 17,2% en 12 mois); le sous groupe des minéraux et des métaux ayant connu un accroissement plus modeste de leur indice des prix (5,8% et 2,8%, selon les mêmes critères de mesure).

La variation de l'indice des prix des produits énergétiques fut très similaire à celle de l'indice des prix du pétrole brut, le produit à plus forte pondération du groupe. Comme cela a déjà été dit, des événements d'ordre géopolitiques ont eu des incidences sur le prix du pétrole, mais également le comportement acheteur de puissances émergentes comme la Chine et l'Inde, les comportements individuels des pays de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) en matière de respect des quotas de production convenus, et y compris des aléas tels que l'avarie de l'oléoduc Trans-Alaska.

Dans le groupe des produits agricoles se détache la performance des huiles, farines et graines avec une variation cumulée de 46,8% (66% dans les 12 derniers mois), qui n'a rien de commun par leur amplitude avec celles enregistrées en 2006 (1,5% et 0,9% respectivement). Le prix du soja, un produit important pour l'Argentine, le Brésil et le Paraguay, fut le moteur

de l'évolution des prix de ce sous-groupe, avec une croissance de 65,1% par rapport à septembre 2006, et de 43,4% dans les neuf premiers mois de 2007. En 2008, tout indique que le prix du soja continuera de monter, attendu que la récolte au Brésil – deuxième producteur et exportateur mondial – ne s'annonce pas très abondante.

L'indice du prix des aliments a quant à lui augmenté de 16,5% dans les 12 derniers mois (7,6% dans les neuf premiers mois de l'année). Dans ce sous-groupe, le prix du blé (un produit non négligeable dans les exportations de l'Argentine) fut celui qui a enregistré la plus forte hausse, 68,8% dans les 12 derniers mois (62,5% dans la période pour laquelle les chiffres sont disponibles en 2007), ceci en raison des mauvaises récoltes dans l'hémisphère nord et le faible niveau des réserves qui en résulte. Cette augmentation du prix du blé pourrait avoir des retombées sur le prix des produits de substitution comme le maïs, élément important de l'alimentation du bétail.

En ce qui concerne le maïs et le sucre, leur utilisation dans la production de biocombustibles pourrait signifier une hausse durable de leur prix, ce qui risque d'entraîner le déplacement d'autres cultures moins rentables et partant, une augmentation des prix de ces dernières en raison de la raréfaction de leur offre.

L'indice des prix de la viande bovine a connu une diminution accumulée de 2,5%, tandis que les prix des bananes et du café, produits vedettes de l'Amérique centrale, a enregistré dans les 12 derniers mois une augmentation de 22% et 17,1% respectivement, augmentations dans lesquelles les hausses du dernier trimestre 2006 jouent un rôle essentiel.

Pour ce qui est du sous-groupe des métaux et minéraux, les produits dont l'indice des prix a affiché la plus grande variation accumulée sont le plomb, l'étain et le cuivre. La hausse du prix du plomb (89,2% de variation cumulée et 140,7% dans les 12 derniers mois) se doit à la réduction de l'offre résultant de la fermeture d'une mine en Australie et à une poussée de la consommation intérieure en Chine diminuant d'autant les exportations de plomb de ce pays. Le marché mondial de l'étain (dont le prix affiche une variation cumulée de 34,7% et de 66,3% dans les 12 derniers mois), a été frappé d'une contraction sévère de l'offre suite à la fermeture de plusieurs mines illégales en Indonésie¹⁶. Enfin, soulignons que le prix du cuivre a enregistré une variation cumulée de 14,6% et de 0,2% dans les 12 derniers mois; ici encore, la présence de la Chine comme acheteur sur ce marché a compensé une certaine chute de la demande que les problèmes du secteur du bâtiment aux États-Unis laissaient entrevoir.

¹⁶ Il est important de rappeler que tant le plomb que l'étain sont des produits de faible pondération dans l'ensemble des produits exportés par la région.

On estime que les termes de l'échange de l'ensemble de la région ont augmenté en moyenne de plus de 2% en 2007, de sorte qu'entre 2003 et 2007 les termes de l'échange de l'Amérique latine auront progressé de 19%. Les données de 2007 confirment la tendance positive des termes de l'échange mais annoncent cependant son ralentissement. En 2006, l'amélioration des termes de l'échange correspondant aux biens a été de 5,9%, en 2007 elle n'était plus que de 2,2%.

Comme cela fut le cas toutes ces dernières années, les plus fortes augmentations des termes de l'échange se concentrent dans les pays exportateurs de pétrole, de métaux et de minéraux, à savoir le Chili, le Pérou, la Bolivie et la République bolivarienne du Venezuela avec des variations de 31,4%, 26,5%, 20,4% et 19,4%, respectivement.

Il convient de souligner que la variation positive de la balance des biens (qui sera détaillée plus avant), a suivi celle des termes de l'échange. Si l'on exclut l'Uruguay, la corrélation entre ces variables a été de 0,73.

L'entrée en force de la Chine sur le marché international a joué un rôle décisif dans ces résultats. Ce pays agit comme un facteur déflationniste sur les marchés manufacturiers grâce sa capacité d'offre de ces biens à moindre prix en raison des avantages compétitifs qu'il tire des bas coûts de sa main d'œuvre. Par ailleurs, la demande de la Chine pour les produits de base a augmenté, attendu qu'ils sont indispensables à son processus d'industrialisation et d'insertion dans le marché international des manufactures. Dans le cas où cette tendance persiste, les pays de la région abondamment dotés en ressources naturelles pourraient se voir favorisés et bénéficier d'une longue embellie des termes de l'échange. En revanche, les perspectives sont nettement moins souriantes pour les pays qui sont à la fois dépourvus de ressources naturelles et concurrents de la Chine sur le marché mondial dans certaines catégories de produits manufacturés. Le premier groupe est constitué des pays sud-américains et du Mexique, ce dernier en tant que producteur de pétrole; le second, inclut les pays centraméricains et des Caraïbes et encore le Mexique, cette fois en dans le secteur de l'assemblage de produits manufacturés ayant pour destination principale le marché des États-Unis.

Évolution de la balance des paiements

La région de l'Amérique latine et des Caraïbes présentait en 2007 un excédent de compte courant équivalant à 0,7% du PIB. Le solde de la balance de capital et financière (erreurs et omissions incluses) fut exceptionnellement positif: 2,8% du PIB, résultat auquel contribuèrent tant les IED (Investissements étrangers directs) nets que les mouvements de capital financier. Les IED nets subirent une sensible augmentation, à hauteur de 2,3% du PIB. Pour la première fois en presque 10 ans, les mouvements

de capital financier affichèrent la même tendance, représentant 0,5% du PIB. En conséquence, la région a accumulé des réserves s'élevant à environ 3,5% de son PIB.

Pour 2007, sur la lancée des quatre dernières années, l'excédent du compte courant régional devrait frôler les 23 milliards 500 millions de dollars, accusant cependant une réduction non négligeable comparé au 1,7% du PIB obtenu en 2006. Dans les deux tiers des pays de la région les résultats du compte courant se sont dégradés. En regard de l'année précédente, les changements survenus dans le compte courant en 2007 sont presque entièrement attribuables à la diminution du solde relatif aux biens.

En 2007, les résultats des comptes courants ont été positifs dans neuf pays (contre sept en 2006), cependant, l'excédent totalisé par l'ensemble est largement redevable aux soldes positifs de quelque uns, en particulier de la République bolivarienne du Venezuela qui, à elle seule, a assuré 40% de l'excédent de la région. La Bolivie est également un cas notable dans ce sens avec un excédent atteignant 11,5% du PIB. Les pays dont le déficit par rapport au PIB est le plus grand sont ceux d'Amérique centrale (Nicaragua, 15,1%; Honduras, 6,9%; Costa Rica et Guatemala); y parmi ceux d'Amérique du Sud, la Colombie avec un déficit de 4,4% du PIB¹⁷.

Les exportations totales de l'Amérique latine en 2007 ont augmenté de 12,3%, atteignant le chiffre estimé de 751 milliards de dollars. L'augmentation des importations fut légèrement supérieure, 18%, avec un total de 677 milliards de dollars. Pour autant, le solde de la balance commerciale des biens a baissé de 98 à 74 milliards de dollars (soit 3,3% et 2,2% du PIB, respectivement).

L'augmentation des exportations de biens est due à la hausse des prix (6,3%) mais aussi à l'accroissement des volumes (5,3%). Les prix de nombreux produits de base (surtout énergétiques et miniers) demeurent élevés, et plus récemment, celui de certains aliments (céréales et oléagineux) s'est affiché à la hausse. Cependant, le volume exporté par quelques pays producteurs de pétrole a diminué (République bolivarienne du Venezuela, Mexique et Équateur). Les pays qui ont réussi à augmenter leurs volumes d'exportations sont le Paraguay (26,7%), le Panama (13,6%), le Guatemala (9,6%) et Costa Rica (9,3%). Grâce au dynamisme de leurs manufactures et de leurs produits primaires, l'Argentine et le Brésil ont également réussi une notable expansion du volume de leurs exportations (8,3% et 7,8%, respectivement).

¹⁷ La majorité des pays exportateurs nets de pétrole présente un solde du compte courant en augmentation. En revanche, plusieurs pays d'Amérique centrale et des Caraïbes, qui se caractérisent par leur grande dépendance vis-à-vis des importations de produits énergétiques, ont vu leur solde commercial se détériorer, phénomène atténué dans certains cas par l'augmentation des fonds envoyés par leurs ressortissants travaillant à l'étranger.

En ce qui concerne les importations de biens, la plus grande part de l'augmentation répond à la croissance du volume (13,5%). En raison de la composition des importations dans lesquelles prédominent les biens manufacturés et de consommation, l'augmentation des prix a été moindre que dans le cas des exportations (4,1% et 6,3%, respectivement).

Pour l'ensemble de la région, le solde des services non factoriels continue d'être déficitaire (de 24 milliards de dollars en 2007, soit -0,7% du PIB). Ce chiffre résulte en partie du déficit du secteur du transport (seuls le Panama et le Chili sont d'importants exportateurs de services de transport), effet négatif qui est allé s'accroissant en 2007 en raison de l'augmentation du volume des importations. En dépit du résultat global, dans quelques pays de la région comme l'Argentine, le Brésil, le Chili et l'Uruguay, les ventes de services de logiciels et de services aux entreprises commencent à avoir un certain poids bien qu'encore très inférieur à celles de l'Inde dans ce domaine.

Les transferts courants, alimentés surtout par les envois de fonds des travailleurs émigrés, ont été touchés par le ralentissement de l'économie des États-Unis. Le solde positif des transferts n'a augmenté que de 5% – contre 20% en 2006 – totalisant un montant de presque 62 milliards 500 millions de dollars.

Pour l'ensemble de la région, les envois de fonds ont représenté en 2007 environ 2% du PIB; en Amérique centrale, ils équivalent à environ 11% du PIB et au Mexique, à 2,8%. Dans les trois pays anglophones des Caraïbes qui sont les premiers récipiendaires de fonds de la sous-région (La Grenade, la Guyane et la Jamaïque), ces transferts ont représenté près de 6% du PIB.

La balance des revenus se maintient à des niveaux similaires à ceux de 2006, avec un déficit de 88 milliards de dollars (89 milliards en 2006). Le trait caractéristique de l'évolution du compte courant régional dans les dernières années est l'augmentation des transferts à leurs maisons mères de bénéfices et de dividendes réalisés par les entreprises transnationales, surtout à partir d'Amérique du Sud, situation attribuable en partie à la hausse des prix de certains produits de base provenant de l'exploitation des ressources naturelles aux mains d'entreprises étrangères. Les cas les plus exemplaires de ce phénomène sont celui du Chili et du Pérou qui concentrent plus de la moitié des sorties de devises à ce titre, alors qu'ils ne représentent que 8% du PIB régional (calculé en dollars courants), ainsi que celui du Costa Rica qui, entre 2006 et 2007, a multiplié par six les montants des bénéfices et des dividendes transférés, soit la somme de 915 millions de dollars. Le Brésil aussi a enregistré une forte augmentation des revenus tournés vers l'extérieur, mais dans ce cas, elle est due à la rentabilité des placements financiers à court terme sur le marché de revenu fixe (opérations de portage ou *carry trade*).

Les estimations indiquent que la région de l'Amérique latine et des Caraïbes aurait reçu en 2007 un important flux d'IED nets (2,3 % du PIB), égalant presque le record enregistré en 1999. Ce résultat est l'œuvre d'une augmentation estimée de presque 34% des investissements directs dans les pays de la région, environ 95 milliards de dollars, valeur nominale que serait le montant le plus élevé d'IED jamais reçu par l'Amérique latine et les Caraïbes. Cet afflux considérable d'IED s'est accompagné d'une diminution de presque 55% des investissements directs effectués à l'étranger par les pays de la région, après le montant record de 2006.

Le solde positif du compte courant de 0,7 % du PIB, auquel s'ajoutent les 2,3% du PIB pour le flux d'IED net observé, donnent comme résultat de la balance de base un peu plus de 3 % du produit. Cet item s'avère donc la fraction la plus stable, en termes relatifs, des ressources extérieures disponibles.

Il serait intéressant de savoir quel serait le résultat de la balance de base si les prix relatifs internationaux étaient différents de ceux actuellement en cours, si les prix des produits de base particulièrement étaient moins favorables.

Pour répondre à cette question, un exercice de repondération des quantités effectivement échangées en 2007 par la moyenne des prix d'exportation et d'importation de la période 1990-1999, a été réalisé. Le résultat en est que la balance de base agrégée des 19 pays d'Amérique latine, au lieu de présenter l'excédent observé en 2007, de 3,4% du PIB, accuserait un déficit de 1,1% du PIB. Cette hypothétique et abrupte chute de 5,5% doit cependant être mise en perspective avec les réserves internationales de la région, qui représentent un peu plus de 12% du PIB régionale, ce qui amortirait les conséquences immédiates d'un éventuel effondrement des termes de l'échange¹⁸.

Quoi qu'il en soit, il convient de distinguer dans l'ensemble de la région les différences de trajectoires subrégionales en matière de balance de base. Le Mercosur et la Communauté andine et le Chili affichent des soldes positifs, hormis le Paraguay. En revanche, plusieurs pays d'Amérique centrale et presque tout ceux des Caraïbes (sauf Belize et Trinité-et-Tobago) enregistrent un déficit de leur balance de base.

Enfin, on ne peut éviter de mentionner, la délicate position, dans le concert régional, des pays centraméricains. Leur situation met en évidence la manière paradoxale dont un contexte international réputé positif pour l'ensemble de la région peut s'avérer négatif pour des pays qui réunissent

¹⁸ Il est de plus très improbable, même dans le cas d'une volte face de la tendance des prix internationaux des produits de base, que ceux-rétrocedent rapidement aux niveaux qui étaient les leurs dans les années 1990.

certaines caractéristiques: pays de petites taille, dépendants des prix internationaux, n'étant grands producteurs ni de matières premières ni de pétrole, et en concurrence avec les exportations compétitives de la Chine sur le marché des États-Unis. De ce fait, dans le cadre de l'exercice précédent de réévaluation de la balance de base aux prix moyens des années 1990, la situation des pays centraméricains est meilleure que celle observée dans la réalité.

Courants de capitaux et dette extérieure

Comme nous l'avons vu plus haut, en 2007 le solde de la balance financière et des capitaux d'Amérique latine et des Caraïbes fut un excédent extraordinaire de 2,8% du PIB régional. À ce résultat contribuèrent l'augmentation sensible des IED nets (2,3% du PIB) et des entrées importantes de capitaux financiers (0,5% du PIB). Avec l'excédent du compte courant, comme vu précédemment, ces flux positifs permirent une accumulation de réserves régionales équivalant à 3,5% du PIB.

Plusieurs pays ont bénéficié d'importantes augmentations des courants nets d'IED: la Colombie, Costa Rica, l'Équateur et le Mexique avec des croissances relatives de plus de 20%; le Chili, El Salvador, le Guatemala et le Pérou passant la barre des 50%. Sin embargo, le pays qui aurait enregistré l'augmentation la plus spectaculaire serait le Brésil, avec la somme sans précédents d'IED estimée à 35 milliards de dollars. Il convient de rappeler qu'en 2006 ce pays avait enregistré des IED nets négatifs en raison d'opérations d'investissements directs à l'étranger, notamment l'achat de l'entreprise canadienne Inco par la Companhia Vale do Rio Doce.

Fait exceptionnel au vu des années antérieures, en 2007 les investisseurs étrangers ont recherché des opportunités d'investissements financiers dans la région, en particulier dans les pays qui offraient des avantages en termes de taux d'intérêts et d'appréciation de leur monnaie. Les flux les plus significatifs furent ceux relatifs aux opérations à court terme, surtout celles de portage ou *carry trade* au Brésil et en Colombie, qui s'ajustent mieux aux contextes de volatilité des marchés internationaux tels qu'ils se sont présentés tout au long de l'année.

Ce résultat contraste avec celui observé les années précédentes, ce qui amène à s'interroger sur les motifs qui faisaient que les flux financiers nets vers l'Amérique latine et les Caraïbes étaient déficitaires dans une conjoncture internationale caractérisée par l'abondance de liquidités. En premier lieu, le bon comportement en matière budgétaire, auquel nous nous référerons plus avant, a permis que les secteurs publics de la région réduisent leur endettement. En outre, la modicité des taux d'intérêts intérieurs et la montée de l'incertitude face à des schémas flexibles de politique de change ont constitué un encouragement à l'endettement sur les marchés financiers

locaux. Cependant, à la lumière d'une analyse plus large englobant la sphère réelle et la sphère financière on pourrait argumenter que la demande intérieure n'a pas crû suffisamment vu les volumes exportés et les termes de l'échange, pour créer une pénurie de devises qui aurait exigé pour la combattre de faire appel à des ressources extérieures. Partant, on pourrait en conclure en outre que les investissements n'ont pas atteint un niveau tel qu'ils auraient attiré des rentrées supplémentaires de capitaux destinées à leur financement, ce qui a empêché que la région enregistre un taux de croissance supérieur à celui observé. Ces aspects relevant du moyen terme furent bousculés par les mouvements plus spéculatifs de court terme dont le résultat en 2007 fut le solde positif que l'on connaît.

L'analyse de la balance financière par secteurs public et privé révèle certaines caractéristiques des opérations financières mises en œuvre avec l'extérieur et leur contribution au résultat final des échanges. En premier lieu, la constitution d'actifs à l'étranger de la part du Chili et de la République bolivarienne du Venezuela a continué de représenter les flux financiers négatifs les plus importants, qu'ils proviennent du secteur public, des fonds mutuels et de retraite (Chili), d'entreprises et d'individus (Chili) ou d'entreprises (République bolivarienne du Venezuela). Cependant, en 2007, les flux négatifs du secteur public du Chili et de la République bolivarienne du Venezuela furent compensés au niveau régional par la réception d'investissements étrangers de portefeuille et l'augmentation de l'endettement extérieur de la part des secteurs publics d'autres pays, dont le Brésil et le Mexique, ce qui constitue l'une des caractéristiques notables de 2007. De la sorte, le résultat net du capital financier destiné au secteur public fut virtuellement nul.

Au cours des dernières années, les placements de titres sur les marchés internationaux par les pays de la région furent fréquents, de même que les opérations de restructuration des profils de la dette avec le rachat de titres plus chers et d'échéances plus courtes, et l'échange de titres de la dette extérieure contre des titres nationaux libellés dans la monnaie du pays. Ce dernier type d'opérations reflète une tendance à la diminution du poids de la dette extérieure dans la dette publique totale. Pour ce qui est de 2007, jusqu'au troisième trimestre, les pays d'Amérique latine et des Caraïbes ont émis un total de 33 milliards.600 millions de dollars en nouveaux placements à l'extérieur, ce qui signifie une augmentation de 9,8% par rapport à la même période de 2006; et ce, malgré la suspension des placements en août en raison de conditions moins favorables des marchés financiers internationaux.

Dans cette hausse des placements à l'extérieur se détache celle des émissions d'agents d'Argentine, de la Jamaïque, du Pérou et de la République bolivarienne du Venezuela. Les émissions souveraines ont

continué à perdre du terrain par rapport à celles d'autres secteurs qui dans la région représentent près de 75% du total des émissions réalisées jusqu'au troisième trimestre. Le dynamisme du secteur privé fut donc un autre des traits distinctifs de 2007. On estime que ce secteur a reçu, au niveau régional, un flux net de capitaux financiers frôlant les 17 milliards de dollars, un chiffre supérieur à celui enregistré en 2006. Cependant, comme cela a déjà été dit, en 2007, contrairement à ce qui s'était passé l'année précédente, ce brillant résultat du secteur privé n'a pas été obscurci par un flux net négatif du secteur public, d'où le solde positif des mouvements de capital financier dans la région.

En résumé, la région a reçu un important volume d'investissements étrangers, tant directs que sous forme de capitaux financiers. Dans le cas de ces derniers, les investisseurs étrangers optèrent pour des schémas de placements qui permettaient de profiter des avantages offerts par les pays de la région par rapport aux aléas des marchés internationaux, en particulier la dépréciation du dollar et les turbulences des marchés financiers suite à la crise du crédit du secteur des prêts hypothécaires aux États-Unis. Ces conditions fournirent de plus aux résidents de la région l'occasion d'augmenter les passifs extérieurs et l'élargissement des dépôts, fonds ou autres actifs à l'étranger en mobilisant relativement peu de ressources en monnaie nationale grâce à l'évolution du taux de change.

L'augmentation de la souscription d'engagements à l'extérieur a signifié une hausse totale de la dette extérieure de la région, en particulier celle à court terme. Le principal de la dette s'élevait à presque 680 milliards de dollars jusqu'au deuxième trimestre, soit une augmentation de 5% par rapport à la fin 2006, bien qu'en termes de pourcentage du PIB les estimations laissent entrevoir une baisse de 22% à 20,5% en 2007. L'augmentation du principal de la dette extérieure est le reflet de l'appréciation de plusieurs monnaies de la région et d'autres monnaies, en particulier l'euro, par rapport au dollar. De même, on a noté une tendance généralisée à la hausse de l'endettement extérieur dans plusieurs pays de la région.

L'exception la plus frappante à cette tendance à la hausse fut la réduction du principal de la dette extérieure des pays pauvres de la région, lourdement endettés (la Bolivie, la Guyana, le Honduras et le Nicaragua) suite à la remise de dette consentie dans le cadre de l'Initiative pour l'allègement de la dette multilatérale, principalement par la Banque interaméricaine de développement (BID).

Comme résultat des opérations avec l'extérieur, les réserves internationales de l'Amérique latine et des Caraïbes augmentèrent de manière significative en 2007, enregistrant une variation de ce montant à hauteur de 3,5% du PIB régional et, dans certains pays un chiffre supérieur. C'est ainsi qu'en octobre 2007, le volume régional de réserves

internationales approchait les 420 milliards de dollars, ce qui représente une croissance de presque 30% par rapport au volume comptabilisé à la fin de l'année précédente. Soulignons que la grande proportion des actifs totaux libellée en dollars crée un risque potentiel dans le contexte actuel de dévalorisation généralisée de cette devise. Une forte dépréciation du dollar à court ou moyen terme pourrait produire un effet de richesse négatif qui se reflèterait dans les bilans monétaires des banques centrales. Il s'agit là d'un problème d'ampleur internationale mais qui toucherait particulièrement les pays émergents qui thésaurisent une fraction importante de la contrepartie du déséquilibre extérieur des États-Unis en énormes volumes de réserves internationales.

2. Politique macroéconomique, niveau d'activité, prix et marché du travail

Politique budgétaire

Un regard éclairé par l'approche historique ne peut que remarquer la nouveauté que représente pour la région son très bon comportement en matière budgétaire pendant la période 2003-2006. À ceci près que l'amélioration observée dans les années 2003-2004 se devait à une augmentation des revenus publics et à un volume de dépenses dont le taux de croissance était inférieur à celui du produit, tandis que dans les années 2005-2006, l'accumulation des excédents primaires fut redevable d'un très fort accroissement des ressources qui compensa haut la main l'augmentation des dépenses publiques.

Au nombre des conditions macroéconomiques qui participèrent de cette performance il faut comptabiliser la croissance généralisée des économies ainsi que la hausse des prix de certains produits de base, le pétrole et les métaux en particulier, qui se traduisit par une augmentation du recouvrement fiscal des États producteurs. Par ailleurs, dans certains cas, la situation budgétaire s'est vue favorisée par une structure fiscale qui ayant été conçue pour faire face aux périodes de vaches maigres, a été appliquée pareillement pendant la phase de vaches grasses; également par des prises de décisions pertinentes en matière de politique budgétaire et par l'introduction d'instruments de financement qui aidèrent à réduire la vulnérabilité de la région.

La conjoncture de l'année 2007 fut distincte; certes les pays de la région continuèrent à présenter un excédent primaire confortable, mais celui-ci fut plus étroit qu'en 2006. Ceci s'explique par la tendance à la stabilisation du rapport entre revenus et PIB et à une expansion des dépenses plus forte que la croissance de l'économie. Ce fléchissement de l'excédent primaire, concomitant de la réapparition de déficits globaux,

fait planer le doute sur la solidité de l'édifice budgétaire construit dans les dernières années et sur son évolution.

Si l'on utilise les données fournies par les comptes des gouvernements centraux (les seules disponibles parfois) pour faire la première approche de l'évolution budgétaire, on note qu'à la fin de l'année 2007 l'excédent primaire de la région (moyenne simple de celui des pays) est de 2,2% du PIB, contre 2,4% en 2006; tandis que le solde global des finances publiques (incluant le paiement des intérêts de la dette publique), est passé d'un excédent de 0,1% en 2006 à un déficit de 0,1% du PIB en 2007.

Cette moyenne de l'excédent primaire est le reflet du comportement généralisé des pays de la région en ce qui concerne leur comptabilité publique. Du groupe de 19 pays analysés pour 2007, 16 ont obtenu un excédent primaire (seuls le Guatemala, Haïti et le Honduras restent en déficit), ce qui contraste fortement avec la situation de l'année 2002, où seulement huit pays affichaient un excédent. Cependant, dans la dernière année, plus nombreux sont les pays dont le solde budgétaire s'est détérioré. Des 19 pays considérés, 12 ont vu augmenter leur déficit ou se réduire leur excédent. En 2005 et 2006, ce phénomène n'avait touché que quatre de ces pays.

De même, attendu que dans les dernières décennies, de nombreux pays de la région se lancèrent dans des projets de redistribution des autorités et des compétences entre les différents niveaux de gouvernement (processus qui a reçu l'appellation générale de « décentralisation »), les gouvernements sous-nationaux occupent désormais des fonctions plus représentatives et reçoivent une part plus conséquente du budget de l'État. Cette participation accrue des gouvernements intermédiaires et locaux dans la fourniture de biens et de services publics rend donc plus important le suivi de leur gestion budgétaire.

Vers la moitié de la dernière décennie, la fréquence des soldes budgétaires négatifs dans la sphère des gouvernements sous-nationaux eut un fort impact sur les comptes publics consolidés de pays comme l'Argentine et le Brésil, se traduisant par une augmentation sensible de leur dette publique. Ces dernières années, plusieurs facteurs ont contribué à la récupération des soldes budgétaires des gouvernements sous-nationaux; dans le cas de l'Argentine, l'augmentation des revenus propres et des transferts combinée à l'effet dépresseur des dépenses qu'a induit le changement des prix relatifs en 2002 y 2003, eut pour résultat un excédent historique; en Bolivie, la croissance du résultat primaire s'explique fondamentalement par l'application d'impôts directs sur les hydrocarbures et leurs dérivés, dont les recettes se répartissent entre le Trésor (42,3%) et les départements (57,7%); finalement, dans le cas

du Brésil, la situation budgétaire au niveau sous-national commença à s'améliorer à partir de 1998, grâce à l'augmentation des recettes fiscales (impôt sur la circulation des marchandises et des services, par exemple), à l'application de la loi de responsabilité publique et de divers accords bilatéraux entre les états et le gouvernement fédéral.

Au vu de ce qui précède, une observation plus méticuleuse des résultats des pays pris en compte pour l'étude de 2007, révèle une détérioration du solde primaire du secteur public non financier, qui s'est réduit en moyenne de 4,1% à 3,3% du PIB entre 2006 et 2007.

Évolution des recettes et des dépenses publiques

L'augmentation notable des recettes publiques observée dans les dernières années a permis que les ressources publiques atteignent des niveaux sans précédents. Tandis que la moyenne des recettes publiques de la région en 1990-1995 s'élevait à 15,6% du PIB, elle fut de 16,3% dans la période 1996-2000, de 17,4% en 2001-2005 et dans les deux dernières années, elle représentait 20% du produit au niveau du gouvernement central.

En 2007 la moyenne des recettes publiques de la région a continué d'augmenter par rapport à l'année précédente, mais à un taux moindre. En 2005 et 2006 elle avait gagné plus d'un point du PIB (de 17,5% en 2004 à 19,7% en 2006), en 2007, seulement un petit 0,4% du PIB.

Les facteurs qui sous-tendent cette augmentation des recettes publiques dans les dernières années sont l'amélioration notable du niveau d'activité (non seulement en raison de l'élargissement de l'assiette mais aussi grâce à de meilleurs comportements des contribuables face à l'impôt, les réformes mises en œuvre au sein des divers systèmes fiscaux nationaux et la hausse des prix de certains produits primaires sur lesquels les gouvernements de quelques pays de la région ont renforcé la pression fiscale.

Les trois pays dont les revenus ont le plus augmenté dans la période 2005-2006 (la Bolivie, le Chili et la République bolivarienne du Venezuela) sont ceux qui, de manière simultanée, ont amélioré les termes de l'échange. Cette augmentation des ressources publiques dans ces pays est fruit, non seulement de la hausse des prix des produits dont ils sont spécialistes, mais aussi de l'introduction de nouveaux instruments fiscaux. La Bolivie, le Chili et la République bolivarienne du Venezuela ont créé de nouveaux impôts afin de percevoir d'avantage de revenus de leurs ressources non renouvelables.

En Bolivie, par exemple, l'amélioration des revenus s'explique surtout par l'application, en 2005, d'un impôt direct sur les hydrocarbures et leurs dérivés (dont les recettes a dépassé 3% du PIB cette année là), et d'un impôt sur les bénéfices extraordinaires des entreprises se livrant à des

activités d'extraction (décrété en 1994, mais appliqué pour la première fois en 2005). Cette même année, a été mis en place au Chili l'impôt spécifique sur le revenu d'exploitation de l'activité minière.

La République bolivarienne du Venezuela a introduit quant à elle de nombreuses réformes dans son système fiscal: diminution du taux de la TVA et élimination de l'impôt sur le patrimoine des sociétés en 2004, augmentation des royalties et de l'impôt sur le revenu du secteur pétrolier en 2005, annonce de la création d'un nouvel impôt sur l'extraction du pétrole brut et suspension de la taxe sur le débit bancaire au début de 2006.

Ces innovations en matière de fiscalité ont permis que les recettes au titre des ressources non renouvelables se fassent une place plus importante au sein de l'ensemble des revenus de l'État de la Bolivie, au Chili, en Colombie et au Mexique, passant de 27,8%, 7,6%, 9,9% et 29,4% – moyenne des années 1990 – à 34,8%, 20%, 14,2% et 37,5%, respectivement, en 2006-2007; en République bolivarienne du Venezuela elles se sont maintenues à des niveaux proches de ceux de la décennie précédente (de 59,6% à 56,4%) et en Équateur elles se sont réduites de 32,1% à 25,5%.

En ce qui concerne les dépenses publiques, leur augmentation en 2007, contrairement à la situation de la période 2002-2006, a largement débordé la modeste hausse des recettes fiscales, passant de 19,6% en 2006 à 20,4% du PIB en 2007, ce qui impliqua une nette détérioration du solde budgétaire primaire et global. En 2007 les dépenses primaires ont augmenté de 10,6% en termes réels, soutenant la comparaison avec les 9,5% de 2006 et les 7,1% de 2005.

L'analyse par pays révèle que l'augmentation est généralisée. Trois pays seulement ont réduit leurs dépenses (El Salvador, le Mexique et le Paraguay), tandis que dans six pays, elles ont augmenté de plus de 1% du PIB, plus de 2% pour quatre d'entre eux (l'Équateur, Haïti, le Honduras et le Nicaragua). Pour ce qui est des dépenses au titre du service de la dette, celles-ci se sont réduites dans la majorité des pays, et ne se sont alourdies que dans quelques uns, dont l'Argentine et la Colombie.

Bien que la lourdeur des dépenses soit justifiée dans beaucoup de pays par la nécessaire recomposition de l'enveloppe qui, tôt ou tard, devait se produire après les restrictions dues à la crise, et par l'augmentation des dépenses sociales (poursuivant la tendance apparue dans les années 1990), il semble opportun de mettre en garde contre certains risques associés à ces libéralités budgétaires. D'abord, le comportement procyclique dont font preuve les dépenses publiques, au lieu de tempérer les fluctuations de l'activité économique, les exacerbe; ensuite, il est possible que le financement de ces dépenses croissantes repose en grande partie sur des ressources transitoires; enfin, des dépenses publiques plus importantes pourraient participer de la tendance à l'appréciation du taux de change réel.

Evolution de la dette publique

Le ratio entre dette publique et PIB a de nouveau baissé en 2007 où il a représenté 31,8% du PIB, pourcentage comparable à une moyenne simple de 37,6% en 2006, correspondant au gouvernement central. Dans la période 2002-2007 ce rapport entre dette publique et PIB avait enregistré une diminution proche de 30% du PIB (de 60,7% en 2002 à 31,8% en 2007 pour le gouvernement central).

Cette diminution du rapport entre dette publique et PIB s'explique en partie par l'augmentation observée dans l'excédent primaire¹⁹; elle s'explique aussi par l'évolution des variables macroéconomiques (taux de change, taux d'intérêts et niveau d'activité), et bien sûr, par les processus de restructuration de la dette.

Les pays ont profité de la conjoncture favorable pour améliorer la composition de leur dette et mettre en œuvre des politiques de gestion de passifs visant à réduire la vulnérabilité financière. La structure de la dette des pays de la région a donc subi une considérable amélioration dans les dernières années: la dette en monnaie étrangère a été réduite et les échéances de la dette en monnaie nationale, prolongées.²⁰ En 2007, plusieurs pays de la région ont émis des bons à long terme en monnaie nationale. Concrètement, le Pérou a réalisé des opérations de substitution et de rachat de bons Brady et de bons Global 2012 avec de nouveaux bons qui arriveront à échéance en 2026, 2033 et 2037 et, au mois d'octobre, il a effectué un paiement anticipé de 1 milliard 794 millions de dollars au Club de Paris, financé en grande partie par des bons émis en monnaie nationale.

Une autre des caractéristiques nouvelles qui se sont fait jour dans la région sous les auspices de la conjoncture positive qui fit suite à la crise, est la réticence des autorités à conclure des accords de droits de tirage avec le Fonds monétaire international. Ceci est imputable à un abaissement des restrictions financières qui ne rend plus incontournable la demande de prêts assortis de conditionnalités, ainsi qu'au changement de perception de la part des autorités des pays et des marchés sur ce que représente ce type d'accord dans la conjoncture actuelle. En d'autres termes, en période

¹⁹ Ceci se vérifie en comparant la diminution du poids de la dette de presque 29% du PIB dans la période 2002-2007, avec l'augmentation de l'excédent primaire dans le même temps, qui fut de moins de 3% du PIB.

²⁰ Il est intéressant de faire état du bref menu des instruments de financement auxquels ont recouru les pays de la région dans les dernières années pour réduire leur vulnérabilité: i) le libellé en monnaie nationale et la diversification des émissions en monnaie étrangère; ii) les émissions à taux d'intérêts fixe; iii) l'allongement des échéances; iv) les clauses d'action collective qui permettent de lancer un processus de restructuration avec une majorité qualifiée, et v) les bons liés au PIB (comme l'Argentine l'a proposé dans son offre d'échange de dette) qui permettraient l'adéquation entre le service de la dette et la capacité de paiement des émetteurs.

de crise budgétaire, un accord avec le Fonds monétaire international (à la fois pourvoyeur de crédit et superviseur des réformes) peut être vu comme un signe de réaménagement des finances publiques; en revanche, dans une conjoncture favorable, comme celle d'aujourd'hui, être débiteur de cet organisme peut nuire à la réputation du pays.

C'est ainsi que le gouvernement argentin a commencé de négocier officiellement avec le Club de Paris pour normaliser sa dette et liquider, au début de l'année 2006, le total de ses passifs auprès du Fonds monétaire international, tandis que l'Uruguay annonçait le remboursement de sa dette avec le même organisme. Le Brésil et le Mexique réduisirent leur dette et effectuèrent d'importantes conversions des créances en monnaie étrangère pour une dette en monnaie nationale. Le Mexique réalisa des paiements anticipés de la dette extérieure et le Panama et la République bolivarienne du Venezuela achetèrent des bons Brady.

De même, la Bolivie, le Honduras et le Nicaragua, dans le cadre de l'Initiative pour les pays pauvres les plus endettés et de l'Initiative pour l'allègement de la dette multilatérale, ont réduit d'environ 30% le principal de leurs dettes publiques extérieures.

En résumé, la situation budgétaire des pays de la région s'est améliorée de façon durable au cours de la période 2002-2006. La relative aisance budgétaire qui en a résulté, caractérisée par la nette augmentation des recettes, a élevé la pression sur les dépenses publiques. Dans ce contexte, deux priorités doivent être prises en compte, parfois contradictoires: la grande nécessité pour la région d'augmenter les dépenses sociales et en infrastructure, afin d'élargir les investissements en capital physique et humain; et par ailleurs, la recherche d'un espace budgétaire plus étendu moyennant des politiques anticycliques qui donnent une durabilité à ces mesures.

Bien qu'en 2007 l'excédent primaire soit demeuré élevé et que les niveaux de la dette aient continué de baisser, il existe plusieurs facteurs sources d'inquiétude quant à la durabilité du profil positif des indicateurs budgétaires.

En ce qui concerne la dette publique, certes la tendance à la baisse du rapport entre dette et produit perdure, toutefois l'on doit prendre conscience que si l'on exclut des calculs les pays bénéficiaires des initiatives pour la réduction de la dette, le fléchissement est moindre que celui des années précédentes.

Le haut niveau des recettes publiques, sans précédents dans l'histoire de la région, est un élément positif, sujet cependant à la durée dans le temps d'une conjonction extraordinaire de facteurs (croissance élevée, hausse des prix des produits de base, entre autres).

Les projections pour 2008 ont déclenché un signal d'alarme. Plus de la moitié des pays pour lesquels l'information sur le budget prévisionnel est disponible, envisagent d'augmenter les dépenses dans une proportion supérieure au taux espéré de croissance de l'économie. Si l'actuel ralentissement des revenus se prolonge, la marge de manœuvre en matière budgétaire se rétrécira, précisément au moment où l'incertitude qui règne dans l'environnement international devrait appeler à redoubler de prudence.

Politique de change

En 2007, le processus d'appréciation du taux de change effectif réel a continué dans la région, surtout en Amérique du Sud²¹. Au cours des 10 premiers mois de 2007, le taux de change effectif extrarégional de l'Amérique latine et des Caraïbes (qui ne s'applique pas au commerce avec les pays de la région) a baissé de 2,7% par rapport à la même période de l'année précédente. Cet écart provient presque exclusivement de l'appréciation réelle de 4,8% survenue en Amérique du Sud dans la période où 7 des 10 pays de la sous-région connurent des appréciations de leur monnaie. La baisse du taux de change réel en Amérique du Sud en 2007 s'est produite dans un contexte de forte hausse des prix des produits de base exportés par la sous-région et, en cours d'année, d'entrées de capitaux dans un groupe de pays. En Amérique centrale, au Mexique et dans les Caraïbes, l'appréciation effective extrarégionale fut seulement de 0,4% pendant la période, l'appréciation ayant été très faible dans cinq pays.

Si l'on analyse l'évolution du taux de change effectif total, qui inclut le commerce avec d'autres pays de la région, neuf pays d'Amérique latine et des Caraïbes ont enregistré des baisses de leur taux de change effectif réel total au cours des 10 premiers mois de 2007, en regard de la même période en 2006. L'appréciation fut supérieure à 5% dans quatre pays d'Amérique du Sud (la Colombie, la République bolivarienne du Venezuela, le Paraguay et le Brésil), passant la barre des 10% dans trois d'entre eux, tandis que dans l'aire centraméricaine, des Caraïbes et au Mexique, des appréciations effectives ont été observées dans quatre pays, toutes inférieures à 2,5%.

²¹ Sauf indication contraire, on entend par taux de change réel d'un pays ou d'une région économique le produit du taux de change nominal (défini comme nombre d'unités de monnaie nationale à remettre pour obtenir une unité de la monnaie étrangère) par un indice des prix d'un pays tiers ou d'un ensemble de pays tiers, le tout déflaté par l'indice des prix du pays ou de la région en question; cette définition peut être rendue plus complexe avec la prise en compte des taxes à l'exportation, des tarifs douaniers appliqués aux importations, des subsides, etc. Ainsi, dépréciation de la monnaie nationale est synonyme d'augmentation du taux de change réel, et appréciation, de baisse de celui-ci.

L'appréciation effective en République bolivarienne du Venezuela a été la réponse à un fort taux d'inflation combiné à un taux de change fixe. En Colombie l'appréciation effective réelle de 12% enregistrée dans les 10 premiers mois de 2007 est le fruit de l'appréciation nominale du peso par rapport au dollar observée au cours du premier semestre de l'année (12,2%), sur fond d'inflation supérieure à celle prévue par la Banque centrale du pays. La baisse nominale fut induite par l'excédent du compte financier, excédent résultant de l'afflux d'IED, des emprunts réalisés à l'extérieur et de l'entrée de capitaux au titre d'investissements de portefeuille. La décision des autorités monétaires d'augmenter les taux d'intérêt de référence entre avril 2006 et juillet 2007 n'est pas non plus étrangère au phénomène.

Au Brésil, l'appréciation effective réelle fut de 6,5% en 2007. L'appréciation nominale du real par rapport au dollar fut de 9,1% en moyenne pour les 10 premiers mois de l'année. Cependant, en raison de la perte de valeur du dollar face à l'euro et au yen (entre autres devises), l'appréciation effective au Brésil pendant cette période fut moindre que l'appréciation bilatérale par rapport au dollar. Le solde favorable du compte courant du pays en 2007, redevable principalement de la bonne performance du secteur des exportations, a contribué à augmenter l'offre de devises, à l'instar de 2006. Il y eut également de grosses entrées de capital au titre des IED. Enfin, le différentiel entre taux d'intérêts nationaux et internationaux, ainsi qu'une meilleure place dans le classement du risque-pays, ont fortement motivé les non-résidents à acquérir des actifs financiers brésiliens.

Au Paraguay aussi, l'appréciation effective totale fut significative: 10,4% sur la période. Le taux de change nominal du guarani a baissé en moyenne de 10,6% pendant les 10 premiers mois de 2007, conséquence d'une amélioration du secteur extérieur conjointement à l'appréciation du real.

En Colombie comme au Brésil (de même que dans d'autres pays de la région), les contrecoups de la crise du marché des prêts hypothécaires aux États-Unis contribuèrent à la dépréciation nominale de la monnaie nationale en juillet-août 2007, mais le processus d'appréciation repris son cours dès septembre-octobre.

L'envoi de fonds de la part des travailleurs émigrés a continué d'être une source non négligeable de devises pour la région, en particulier pour l'Amérique centrale et le Mexique. La croissance continue de ces transferts est un facteur fondamental à prendre en compte au moment d'expliquer l'afflux de devises dans plusieurs pays centraméricains. Dans l'ensemble de la région, les transferts de fonds représentent 2,2% du PIB, mais 10,5% et 2,7% du PIB respectivement, dans les cas spécifiques de l'Amérique centrale et du Mexique, plus que ce que ce dernier pays ne reçoit au titre des investissements étrangers.

Une comparaison avec les années 1990 révèle que le taux de change effectif réel extrarégional moyen de l'Amérique latine et des Caraïbes était, en 2007, à peine plus élevé de 1,7% qu'à cette époque; la moyenne pour l'Amérique du Sud était de 10,1% supérieure et celle de l'Amérique centrale, au Mexique et dans les Caraïbes 8,1% inférieure. On peut déduire de ce qui précède que la dévaluation est fondamentalement un phénomène sud-américain.

Bien qu'en moyenne, les résultats continuent d'indiquer un gain de compétitivité de la région par comparaison avec les années 1990, l'offre abondante de devises liée à au rapport favorable des termes de l'échange et l'augmentation des transferts de fonds sont autant d'encouragements à la baisse des taux de change réels, et les conséquences que cela entraîne sur la compétitivité commencent à se faire sentir dans l'évolution des volumes exportés qui, comme cela a été vu antérieurement, croissent à un rythme de plus en plus lent.

Les envois de fonds des émigrés et le taux de change

Dans plusieurs pays d'Amérique latine et des Caraïbes, les envois de fonds des émigrés ont acquis, dans les dernières années, une grande importance en tant que source d'entrée de devises. Dans la majorité des économies centraméricaines et dans quelques unes d'Amérique du Sud (comme celle de l'Équateur) et plus particulièrement dans celles des pays des Caraïbes, les transferts nets affichent une tendance évidente à la hausse depuis 1990. Soulignons les cas d'El Salvador, du Guatemala, du Honduras et du Nicaragua, pays pour lesquels les transferts nets signifient plus de 10% du PIB²².

Les transferts de grande ampleur peuvent avoir des effets nombreux et variés sur le taux de change effectif réel d'un pays, dont voici quelques exemples:

En premier lieu, l'entrée de volumes considérables de devises peut faire baisser le taux de change nominal à court terme. Si le reste des variables demeurent constantes, l'augmentation de l'offre de dollars dans une économie diminue sa rareté relative par rapport à la monnaie nationale et, partant, le prix de cette devise tend à fléchir. Un deuxième effet dépresseur du taux de change lié à l'arrivée en masse d'argent de l'extérieur relève de l'utilisation qui est faite de cette manne. Les transferts font s'élever la demande agrégée du pays récepteur, tant pour ce qui est des biens échangeables (dont les prix sont déterminés, ou du moins influencés, par les prix internationaux), que pour les biens non échangeables (dont les

²² Attendu les différences de modes de calcul et de disponibilité des données entre pays, l'indicateur utilisé sera celui des transferts nets pour approcher les montants des envois de fonds des émigrés.

prix obéissent exclusivement aux règles du jeu de l'offre et de la demande sur le marché intérieur); d'où l'augmentation à court terme du prix relatif des biens non échangeables, ce qui incite à l'expansion de la production de ce secteur, au dépens de l'offre de biens échangeables. En bref, les deux facteurs s'allient contre la croissance des exportations du pays récepteur de ce type de transferts.

Quand suite à l'entrée temporaire d'importants volumes de devises, résultant d'une amélioration des termes de l'échange, des effets non désirés se produisent, divers mécanismes peuvent être mis en œuvre afin de les neutraliser. Entre autres mesures, des fonds de stabilisation de produits de base peuvent être constitués, la banque centrale du pays peut également procéder à l'achat de devises et à leur stérilisation afin de mettre un frein à l'excessive volatilité du taux de change. Il est cependant beaucoup plus difficile de contrôler les effets des transferts de devises sur les prix relatifs quand ces mouvements sont de grande magnitude par rapport au PIB et se prolongent dans le temps. Précisément, l'envoi d'argent de la part des émigrés d'Amérique latine et des Caraïbes vers leurs pays d'origine est un phénomène installé depuis de longues années et dont l'importance ne fait que croître, ce qui, rend peu probable l'effectivité des mécanismes de contention mentionnés.

Comment donc réussir à ce que ces entrées de devises dans les pays de la région contribuent à l'augmentation de la consommation et à la réduction de la pauvreté, sans nuire, à long terme, à la compétitivité des secteurs producteurs de biens échangeables? S'il est inévitable qu'à court et moyen terme ces entrées de fonds influencent à la hausse les prix relatifs des biens non échangeables par rapport aux biens échangeables, un effet dynamique à long terme pourrait se faire, dépendant de l'utilisation qui sera faite de ces fonds. En effet, s'ils étaient investis dans le secteur exportateur, l'augmentation de la productivité de ce secteur et la baisse des coûts en résultant, pourraient compenser l'appréciation du taux de change causée par le « syndrome hollandais »²³. De même, si ces fonds étaient destinés à augmenter la productivité du secteur des biens non échangeables et que les conditions du marché permettent de faire répercuter les gains de productivité sur les prix, cette augmentation de la productivité contribuerait de manière indirecte à la compétitivité en matière de change à long terme. Cette dernière hypothèse se vérifierait surtout dans le cas d'activités productrices de biens certes non échangeables mais qui sont des biens de production importants pour les industries exportatrices (services publics, infrastructures, etc.).

²³ Le « syndrome hollandais » doit son nom aux effets sur la compétitivité de l'économie des Pays-Bas des résultats des exportations de gaz provenant de l'exploitation des grands gisements en mer du Nord, dans les années soixante.

Or, plusieurs études indiquent que la plus grande part des fonds transférés par les émigrés en Amérique latine et aux Caraïbes est utilisée pour financer des dépenses de consommation. Cet argent est généralement envoyé aux familles de bas revenus, souvent en dessous du seuil de la pauvreté, dont les besoins en matière de consommation sont loin d'être satisfaits, vivant dans des zones économiquement déprimées et sans accès adéquat aux services publics de base, entre autres privations.

Au vu de cette réalité - que corroborent tant l'évidence empirique que les chiffres - il est bien peu probable que l'effet à long terme sur les prix relatifs de l'argent des émigrés puisse compenser la pression sur l'appréciation du taux de change à court terme dans la région.

L'intervention des banques centrales sur les marchés des devises

En 2007, de même qu'en 2004, 2005 et 2006, les banques centrales de plusieurs pays d'Amérique latine et des Caraïbes sont intervenues sur le marché des devises. Entre autres, celles de Colombie, du Brésil, d'Argentine et du Pérou intervinrent (dans certains cas fortement) sur leur marché des changes respectif pour acquérir des dollars. Parmi les buts généralement poursuivis par les autorités monétaires au moment de prendre ce genre d'initiatives, citons:

La réduction de la volatilité temporaire du taux de change nominal ou réel. Il s'agit dans ce cas d'une intervention sporadique dans la mesure où elle ne vise pas l'obtention d'une valeur cible ou le maintien du taux de change observé dans les limites d'une fourchette, mais l'absorption de montants de devises jugés pléthoriques ou, inversement, l'injection de devises supplémentaires quand la demande qui en est faite semble pressante.

L'atteinte d'un objectif en termes d'inflation. Dans ce contexte, les opérations tendent à prendre en compte et à modérer les effets de la dépréciation des taux de change sur l'inflation.

L'accumulation de réserves de devises. Cette politique permet de créer un « fonds de secours » (*war chest*) pour faire face à des demandes soudaines de devises répondant à des changements intempestifs dans les expectatives des agents, surtout dans les pays où le régime de change est flexible et qui traversent souvent des turbulences externes ou internes. Ce fonds est également particulièrement utile dans les pays dont les systèmes financiers sont très « dollarisés » ou pour ceux dans lesquels les systèmes financiers sont peu développés et où existent des restrictions de liquidité.

Le maintien d'une parité explicite ou implicite en matière de change.

Dans les faits, il est ardu de jauger la magnitude de l'intervention de l'État dans les pays d'Amérique latine et des Caraïbes, surtout quand, outre les banques centrales, d'autres institutions financières publiques peuvent

agir sur les marchés des changes. Il n'est pas non plus facile de déterminer les raisons profondes de l'intervention; probablement, le plus souvent, elle vise à maintenir la parité du change, cela si toutefois quelques unes des caractéristiques suivantes sont réunies: l'intervention se prolonge dans le temps, elle ne touche que l'un des pôles du marché (achat ou vente); elle s'effectue dans le cadre où la banque centrale possède un large stock de devises, elle ne peut être motivée par le seul but de contrôler l'inflation (par exemple, quand l'inflation se trouve sous la barre de l'objectif fixé).

Les deux formes principales d'intervention directe et non stérilisée d'une banque centrale sont l'achat ou la vente de titres publics sur le marché ouvert et l'achat ou la vente de devises sur le marché au comptant. Ces dernières années, certains pays ont privilégiés l'achat de devises pour injecter des liquidités aux dépens du rachat de titres publics, ce qui pourrait être le signe d'une volonté d'influencer, entre autres variables, le taux de change nominal.

Politique monétaire

Bien qu'en 2007 (comme dans les dernières années), l'inflation soit demeurée faible en termes historiques, dans les pays de la région qui ont un régime de ciblage de l'inflation (tels le Brésil, le Chili, le Mexique, le Paraguay et le Pérou), ou de fourchettes de fluctuation de l'inflation (Costa Rica, Guatemala, Honduras), l'augmentation des prix a été supérieure à l'objectif fixé par les banques centrales en matière d'inflation.

Devant cette situation, dans la plupart des cas, les banques centrales régirent moyennant l'augmentation du taux de politique monétaire. En Colombie, entre décembre 2006 et octobre 2007, ce taux est passé de 7,5% à 9,25%, après cinq hausses successives, tandis qu'au Chili, trois hausses l'ont amené de 5,25% à 5,75%. Au Pérou, le taux de politique monétaire s'est élevé de 4,5% à 5%; au Guatemala de 5 à 6%; au Honduras de 6 à 7%, et en Argentine de 8,25% à 10,25%. En revanche, au Brésil, la banque centrale a réduit le taux nominal SELIC de 13,25% à 11,25%. Il est intéressant de noter cependant que bien que ce taux soit en diminution depuis 2006, son niveau reste élevé en termes réels comparé aux autres pays de la région.

Vu la baisse du taux de politique monétaire de la Réserve fédérale des États-Unis, l'augmentation des taux de la région s'est traduite par l'élargissement du fossé des rendements, ce qui a contribué à attirer le flux des ressources extérieures vers les économies de la région et partant, à la baisse de leurs taux de change. C'est ainsi qu'en 2007, les banques centrales de certains pays de la région se trouvèrent face à un dilemme: utiliser le taux d'intérêt de politique monétaire pour combattre l'emballement de l'inflation ou prévenir l'appréciation du taux de change.

Le cas de la Colombie illustre parfaitement le problème. Dans le but d'éviter l'appréciation du peso, au cours des quatre premiers mois de 2007, la Banque de la République a accru ses réserves internationales d'environ 4 milliards 500 millions de dollars (28,7%) moyennant des interventions sur le marché des changes, et à augmenté par trois fois le taux de politique monétaire (de 7,5% à 8,25%). En mai, elle annonçait l'abandon des mesures d'intervention: la pression sur les agrégats monétaires portait préjudice à la réussite de sa politique anti-inflationniste; il fut donc alors instauré un taux de réserve obligatoire non rémunéré de 40% sur les prêts contractés à l'étranger et les revenus bruts de portefeuille.

La situation décrite ci-dessus n'a pas été un cas isolé, ni une circonstance circonscrite à la seule année 2007. Il convient ici de rappeler que la politique monétaire de la région a dû relever récemment des défis différents de ceux du passé. L'extraordinaire afflux de ressources externes, provenant des exportations croissantes et de l'entrée de capitaux, a signifié une augmentation des réserves internationales des banques centrales et par conséquent, de la liquidité des économies. Pour éviter que celle-ci ne devienne pléthorique, les autorités monétaires se virent contraintes de stériliser une partie de la liquidité excédentaire qui fait pression sur les prix, moyennant des opérations de marché ouvert. La tendance des banques centrales fut également d'augmenter les taux d'intérêt, comme l'avait fait la Réserve fédérale des États-Unis avant la crise des prêts hypothécaires, mais à un rythme plus lent, d'où le fait que leur niveau se soit maintenu relativement bas en termes historiques.

Du point de vue des conditions monétaires, le dynamisme accru de la région pendant la période de réactivations s'est vu favorisé par l'augmentation de la liquidité de l'économie mondiale, elle-même découlant des politiques monétaires expansives des États-Unis, d'Europa et du Japon, ainsi que de l'augmentation des dépenses militaires du premier et des dépenses publiques du dernier, sans oublier le courant de ressources extérieurs de portefeuille vers les États-Unis. Les économies de la région ont bénéficié de l'augmentation des entrées de capital ainsi que de l'amélioration des conditions exportatrices.

Les principes directeurs de la politique monétaire régionale

En matière de politique monétaire, les pays d'Amérique latine peuvent être divisés en trois groupes: ceux qui appliquent – ou sont en train d'adopter – le régime de ciblage explicite de l'inflation; ceux qui établissent des objectifs de réserves internationales et de contrôle du crédit intérieur; et, enfin, ceux qui n'ont pas de politique monétaire propre pour cause d'économie « dollarisée ».

Dans le premier groupe se trouvent le Brésil, le Chili, la Colombie, le Mexique, le Paraguay et le Pérou, qui pratiquent le ciblage de l'inflation,

et le Costa Rica, le Guatemala et le Honduras, qui utilisent le système de fourchettes explicites de fluctuation de l'inflation mais qui probablement en viendront à adopter le régime de ciblage.

À la seconde catégorie appartiennent à la fois des pays ayant des accords avec le Fonds monétaire international, comme le Nicaragua et la République dominicaine, et d'autres qui ne sont pas liés officiellement avec cet organisme, comme l'Argentine et la Bolivie. Dans les programmes monétaires des pays de ce groupe, priorité est donnée aux objectifs de réserves internationales et le crédit intérieur est encadré.

Dans le dernier groupe se trouvent l'Équateur, El Salvador et le Panama, qui n'ont pas de politique monétaire proprement dite attendu que leur économie est « dollarisée », de ce fait, leurs taux d'intérêt alignés sur les taux d'intérêts internationaux varient dans la même proportion que ceux-ci.

Au-delà de la diversité des approches, il convient de souligner que la maîtrise de l'inflation demeure le principal objectif de politique des banques centrales d'Amérique latine. Cependant, la conjoncture actuelle fait que certaines banques centrales doivent « courir plusieurs lièvres à la fois » et choisir entre deux – voire trois – options de politique, ceci afin d'éviter l'appréciation excessive de la monnaie, de remplir leur contrat dans le cadre du ciblage de l'inflation et de faire en sorte que les opérations de stérilisation n'engendrent pas de nouveaux problèmes budgétaires encore plus graves. On pourrait y ajouter un quatrième objectif, à savoir maintenir un différentiel stable entre les taux d'intérêt nationaux et internationaux.

Dans ce contexte, plusieurs économies et banques centrales de la région sont confrontées au fameux trilemme de « l'impossible trinité » : maintenir la liberté des mouvements de capitaux, exercer une politique monétaire autonome de la part de la banque centrale et fixer un objectif de taux de change. Ces objectifs peuvent fonctionner par couple, par exemple, l'ouverture sans restrictions du compte de capital et un taux de change fixe, mais on devra alors se résoudre à une politique monétaire passive, car les trois objectifs ne peuvent coexister²⁴.

À part le phénomène du trilemme et de ses conséquences, il y a d'autres raisons à la préférence croissante, observée dans la région, pour des régimes de change offrant un degré plus élevé de flexibilité. En effet, les régimes moins flexibles exigent l'intervention continue des banques centrales qui doivent acheter et vendre des devises pour maintenir la parité du taux de change, et qui se voient contraintes de stériliser une grande partie de cette intervention, avec les coûts qui en résultent. Exemple de ce qui

²⁴ Voir Maurice Obstfeld, Jay Shambaugh et Alan Taylor (2003) "The Trilemma in History: Tradeoffs among Exchange Rates, Monetary Policies, and Capital Mobility", *CEPR Discussion Papers*, N° 4352, 2003.

précède, quand la Banque centrale du Costa Rica a décidé de modifier son régime de change de parité mobile, ce sont les coûts élevés d'intervention qui ont été invoqués.

Niveau d'activité

Après les maigres résultats de la période biennale la plus critique, 2001-2002, quand le taux de variation du PIB fut équivalent à -0,1% annuel, et que le PIB par habitant baissait de 1,1% en 2001 et de 1,8% en 2002, l'économie d'Amérique latine et des Caraïbes se remit sur les rails de la croissance et obtint un taux de croissance moyen du PIB de 4,6% entre 2003 et 2006, résultat positif renforcé par le taux de 5,6% enregistré en 2007 pour cet agrégat. Pour 2008 la croissance devrait être légèrement inférieure, 4,9% environ. Si cette estimation se confirme, la région aura connu une période de six années consécutives de croissance (2003-2008) au cours de laquelle le PIB par habitant aura augmenté de 23%, soit une croissance moyenne de 3,5% par an.

En 2007 les tendances observées les années précédentes se confirmèrent et l'expansion gagna tous les pays; dans ce cadre, certains affichèrent des taux de croissance plus élevés qu'en 2006 tandis que d'autres se révélaient moins dynamiques. Parmi les premiers se détachent le Brésil, avec un taux de croissance de 5,3% (3,7% en 2006) et le Chili, avec 5,3% (4% en 2006). Au Mexique, le taux de croissance a connu un ralentissement de 4,8% en 2006 à 3,3% en 2007. En dépit du fait qu'en 2007 le taux de croissance du PIB a fléchi en République dominicaine et en République bolivarienne du Venezuela, ces deux pays continuent d'appartenir au groupe de ceux qui maintiennent des rythmes élevés d'expansion dans la région. Le Panama (9,5%) et l'Argentine (8,6%) ont enregistré les plus fortes hausses d'activité économique suivis par la République bolivarienne du Venezuela (8,5%), le Pérou (8,2%) et la République dominicaine (7,5%).

Les pays dont les taux de croissance furent les plus faibles sont le Mexique et Haïti (3,3% dans les deux cas) et l'Équateur (2,7%). Pour la région dans son ensemble, la moyenne simple des taux de croissance ainsi que la médiane présentent des valeurs très similaires – et même supérieures – à celles de 2006. La moyenne simple des taux de croissance de 2007 est de 5,9% (6% en 2006) y la médiane de 5,5% (4,9% en 2006); ceci indique que même si la croissance régionale en 2007 fut similaire à celle de 2006, le nombre de pays croissant à des taux plus élevés a augmenté. Rappelons que la performance régionale a été pénalisée par l'engourdissement des économies du Brésil et du Mexique qui, à elles deux, comptent pour les deux tiers environ du PIB total.

En termes sous-régionaux, l'Amérique du Sud présente les meilleurs taux d'expansion (7,7% en 2007, comme en 2006); l'Amérique centrale

maintient son rythme de croisière des dernières années avec un taux de croissance de 7%; les Caraïbes, après avoir connu un ralentissement du rythme d'expansion, affichent une augmentation de l'activité économique de 3,9% (6,9% en 2006).

L'étape de croissance que traverse la région présente des caractéristiques particulières. D'un point de vue historique, les seuls points de comparaison se trouvent dans les dernières années de la décennie de 1960 et les premières de celle de 1970, période au cours de laquelle les plus forts taux de croissance régionale ont été enregistrés. Mais en termes de taux de croissance du PIB par habitant, c'est au cours de la période 2004-2007 que fut atteinte la moyenne la plus élevée des taux de croissance annuels (4%), en raison non seulement des bons résultats économiques mais également des changements démographiques survenus dans les pays de la région. C'est encore à la fin des années 1960 et au début des années 1970 qu'il faut remonter pour trouver une période similaire de plus de trois ans, au cours de laquelle la croissance du PIB per capita fait été de 3% ou plus.

En la comparant avec la dernière période de croissance généralisée dans l'histoire récente de la région, la période actuelle fait preuve d'une plus belle expansion. Entre 1990 et 1994, l'Amérique latine a crû à un taux moyen annuel de 4,1%, et, à l'exception d'Haïti et de Cuba, tous les pays avaient des taux de croissance positifs; en l'étape actuelle (2004-2007), la région croît à un taux annuel moyen de 5,5%. Seuls le Chili et El Salvador présentent aujourd'hui une moyenne du taux de croissance du PIB inférieure à ce qu'elle était au début des années 1990. En ce qui concerne les deux premières économies de la région, le Mexique et le Brésil, la comparaison entre les deux périodes révèle des taux de croissance similaires pour le Mexique et un taux supérieur pour le Brésil. Quant aux pays des Caraïbes dans leur ensemble, l'accélération de leur taux de croissance est importante (0,8% et 5% dans chacune des périodes de référence), soutenue principalement par le dynamisme de l'économie de Trinité-et-Tobago depuis la deuxième moitié des années 1990.

Malgré les grosses turbulences qui se sont produites sur les marchés internationaux en 2007 et l'incertitude croissante qui règne sur l'évolution de l'économie des États-Unis, les pays de la région arborent toujours de bonnes performances. De fait, l'expansion se situe dans le cadre des tendances suivies dans les dernières années par les autres régions économiques, à savoir, croissance généralisée au niveau mondial, grande liquidité et facilité d'accès des économies émergentes aux marchés internationaux de capitaux. La forte demande externe pour les produits de base dont la région est exportatrice, unie à la flambée des prix mondiaux desdits produits, a provoqué l'augmentation considérable des revenus au titre des exportations, ce qui, dans la plupart des cas, c'est traduit par une hausse

des ressources publiques. La croissance se produit également dans un contexte de reprise de la demande intérieure dans plusieurs pays, impulsée par la hausse des revenus nationaux disponibles et les retrouvailles des économies avec les valeurs des variables macroéconomiques qui avaient connu quelques errements pendant la crise. Dans plusieurs pays, ce n'est qu'en 2005 (Panamá et République bolivarienne du Venezuela) et en 2006 (Argentine, Brésil, Pérou et République dominicaine) qu'ont été récupérés les anciens niveaux de formation brute de capital fixe.

Dans ce contexte, le volume des biens et des services exportés par la région a poursuivi son expansion en 2007 (5,3%), bien qu'en termes réels, cette croissance marque un ralentissement dans les trois dernières années (8,1% 2005, 7,3% en 2006). Par ailleurs, sous la forte poussée de la demande intérieure et en vertu de l'appréciation du taux de change réel, le volume d'importation des biens et des services a augmenté (13,4%). Attendu que depuis 2004 cet agrégat augmente à des taux systématiquement supérieurs à ceux de l'expansion du volume de biens et services exportés, les ventes nettes à l'extérieur représentent une contribution chaque fois plus négative à la croissance du PIB régional.

La demande intérieure a continué d'augmenter à des taux élevés (7,7%) comme conséquence d'un essor de la consommation privée (6,8%), stimulée par l'amélioration des indicateurs du marché du travail, la légère hausse des rémunérations et salaires réels, la persistance, dans de nombreux pays de taux d'intérêts modiques propices au développement du crédit à la consommation, et l'appréciation des taux de change rendant possible la diminution des prix des biens de consommation importés. Même si dans plusieurs pays, les autorités monétaires sont intervenues dans le sens de l'augmentation des taux d'intérêt, ceux-ci restent relativement bas d'un point de vue historique.

Le taux de croissance de la formation brute de capital fixe (12,2%) fut très similaire à celui de 2006 (12,9%), de sorte que cette composante de la demande est celle qui a connu la plus forte augmentation dans les quatre dernières années; de fait, entre 2003 et 2007 la formation brute de capital fixe régionale accumule une augmentation de 59%. La hausse de l'investissement fixe régional se doit en grande partie à la croissance dynamique des investissements en machines et équipements, importés pour la plupart.

La formation brute de capital régional a continué de croître jusqu'à représenter 21,1% du PIB (en dollars constants) en 2007 (19,9% en 2006). Ce niveau demeure considérablement inférieur à celui observé dans les années 1970 mais indique une notable récupération en comparaison des faibles niveaux de 2002 et 2003 (16,8% et 16,4%, respectivement). En dollars courants, les investissements régionaux ont également continué d'afficher

une tendance à la hausse. En 2007, l'investissement brut fixe s'élevait 20,7% du PIB (20,2% en 2006).

La hausse sensible des prix des produits de base et des revenus au titre des exportations des pays de la région a permis que – en termes régionaux – l'effet de la relation entre les termes de l'échange continue d'être favorable en 2007. En dépit de l'augmentation des prix de nombreux produits importés, particulièrement les produits alimentaires et énergétiques, les prix des produits manufacturés n'ont eux augmenté que très légèrement, raison pour laquelle le pouvoir d'achat des exportations régionales a pu continuer de monter. C'est ainsi qu'en 2007 le gain des échanges commerciaux provenant de l'amélioration des termes de l'échange s'élevait à 3,7% du PIB (3,1% en 2006), étant surtout favorisés les pays d'Amérique du Sud et le Mexique.

La situation ci-dessus décrite, à laquelle vient s'adjoindre une légère diminution des paiements nets de facteurs au reste du monde et l'augmentation constante des transferts courants nets, a permis que le revenu national brut disponible des pays de la région affiche, pour la cinquième année consécutive, des taux supérieurs à celles du PIB; en 2007 cet agrégat a augmenté de 6,5% (7,1% en 2006). Cependant, en termes sous-régionaux, dans les pays d'Amérique centrale, l'agrégat a augmenté à un taux inférieur à celui de l'activité économique, pour cause de ralentissement du rythme de croissance des transferts de fonds des émigrés et de l'effet négatif des termes de l'échange. Au Mexique, bien que les envois de fonds des expatriés aient également marqué le pas, l'effet positif des termes de l'échange a continué de se faire sentir, en raison de la hausse des cours internationaux du pétrole.

En 2007, la perte de vitesse de la croissance du revenu national brut disponible dans la région sans que le dynamisme de la consommation ne montre aucun signe de faiblesse, a conduit inévitablement au ralentissement du taux de variation de l'épargne nationale. Malgré tout, et comme cela fut le cas dans les dernières années, c'est l'épargne nationale qui a financé intégralement l'investissement régional, l'épargne extérieure étant négative (le déficit en valeur absolu s'est cependant réduit de -1,7% du PIB en 2006 à -0,7% en 2007).

Prix intérieurs

En 2007, dans la région de l'Amérique latine et des Caraïbes, le taux d'inflation estimé fut de 5,9% (5% en 2006). Ce chiffre interrompt la série qui marquait la diminution progressive de cet indicateur depuis l'année 2002. Il reflète également l'augmentation importante des prix de certains biens et services, en particulier ceux des aliments. La tendance inflationniste s'est manifestée dans plusieurs pays; concrètement; dans les 12 mois écoulés

jusqu'à octobre de 2007, les hausses les plus fortes ont été enregistrées en Bolivie (11,3% contre 4,9% en 2006), au Chili (6,5% contre 2,6%), au Guatemala (7,7% contre 5,8% l'année antérieure), le Honduras (8,3% contre 5,3%), le Panama (5,7% contre 2,4%), le Pérou (3,1% contre 1,1%) et l'Uruguay (8,9% contre 6,4% en 2006).

Certaines tendances observées les années précédentes ont continué sur leur lancée en 2007, tandis que se produisaient également des phénomènes nouveaux. En termes agrégés, les prix intérieurs des pays subirent les contrecoups des augmentations des prix internationaux des aliments (céréales, oléagineux, huiles, viande et certaines boissons). De fait, dans plusieurs pays (Bolivie, Chili, Uruguay) l'envolée des prix de la catégorie « aliments et boissons » dépassa de loin l'augmentation du niveau général de l'IPC (Indice des prix à la consommation). L'autre élément extérieur d'importance fut la reprise de la tendance à la hausse du prix du pétrole, survenue au cours du deuxième semestre de 2007, ce qui ne manqua pas de se répercuter sur les prix intérieurs des combustibles et de certains services de base. À ceci s'ajoutèrent les restrictions de l'offre propres de certaines économies nationales dans le domaine des aliments (Bolivie, Chili, Uruguay) et de l'énergie (Chili).

Dans le contexte dépeint, au cours de 2007, le rythme de l'inflation régionale s'est accéléré. Cette tendance est attribuable fondamentalement à la variation de l'indice des prix dans les pays d'Amérique du Sud, attendu qu'en Amérique centrale s'était produit une diminution régulière jusqu'au mois d'août 2007, date à laquelle la tendance se renversa. Dans les pays des Caraïbes également le rythme de l'inflation s'est quelque peu emballé jusqu'à la moitié de l'année avant de reprendre un cours plus calme et même inverse.

L'intense expansion de la consommation intérieure dans les pays de la région, et les fortes poussées sur les prix internes comme vu ci-dessus, ont aussi eu un impact sur les indices de l'inflation sous-jacente qui dans certains pays (le Mexique, la République bolivarienne du Venezuela) sont en train de dépasser l'IPC, alors que dans d'autres pays les taux des deux indices avancent de concert (Colombie, Paraguay).

Emploi et salaires

Sur fond de croissance économique soutenue, en 2007, les indicateurs du marché du travail poursuivirent de s'améliorer graduellement comme ils l'avaient déjà fait dans les années précédentes. La création d'emplois continuant d'être élevée, le taux d'emploi régional fit un autre bond en avant (de 54,1% de la population en âge de travailler en 2006 à 54,6% en 2007). Attendu la faible différence entre les taux de participation (59,5%, en 2007 et 59,4% en 2006), l'augmentation de l'emploi a signifié un nouveau fléchissement des taux de chômage, de 8,6% à 8%.

Les données préliminaires portant sur 2007 indiquent que le taux d'emploi a augmenté dans pratiquement tous les pays de la région, la chute de cet indicateur n'ayant été constatée que dans trois d'entre eux (au Honduras, au Mexique et à Trinité-et-Tobago). Rappelons que dans les cinq dernières années, le taux d'emploi régional a augmenté de 2,5 %, ce qui, outre le fait de compenser le recul des années de crise, a signifié une augmentation de 1,5% par rapport à la moyenne des taux d'emploi enregistrés dans les années 1990.

L'offre d'emploi a connu une évolution disparate, augmentant dans certains pays, diminuant dans d'autres comme l'Argentine, le Mexique et la République bolivarienne du Venezuela. De même qu'au cours des années antérieures, la participation au marché du travail a été augmentant dans la majorité des pays; ceci s'explique par l'insertion professionnelle croissante des femmes tandis que la participation masculine continuait de décliner en raison, principalement, de l'allongement de la scolarité des jeunes.

La conjonction des dynamiques des taux de participation au marché du travail et d'emploi a entraîné, en 2007, la baisse du taux de chômage, non seulement dans la région en tant qu'ensemble mais également dans 16 des 18 pays pour lesquels l'information est disponible. Les progrès de la dernière période s'ajoutant à ceux des années précédentes font que dans le dernier lustre, le taux de chômage de la région s'est abaissé de 3%, se rapprochant ainsi des niveaux enregistrés au début de la dernière décennie.

La caractéristique la plus notable de l'étape actuelle de croissance économique est la prédominance de l'emploi salarié dans les postes de travail nouvellement créés. Cette tendance n'a pas été démentie en 2007: dans presque tous les pays pour lesquels nous disposons de l'information, l'emploi a augmenté d'avantage dans cette catégorie que dans son ensemble. Les exceptions à cette règle proviennent du Brésil et du Pérou, pays où l'on constate un important développement du travail indépendant.

On estime que l'emploi à crû dans son ensemble de 2,8%, dans une proportion similaire à celle de l'année précédente, et l'emploi salarié de 4%. L'emploi dans la catégorie du travail indépendant a augmenté de manière non négligeable en 2007 et ce en raison de son expansion au Brésil et au Pérou, car dans 5 des dix pays pour lesquels l'information est disponible, le travail « à son compte » a perdu du terrain et dans 3 autres il a connu une augmentation ne dépassant pas 1%.

En 2007 s'est également maintenue la tendance à l'expansion de l'emploi formel. En Argentine, au Brésil, au Chili, au Costa Rica, au Mexique, au Nicaragua, au Panama et au Pérou, l'augmentation dans cette catégorie fut d'environ 5%, voire plus. De même que les années précédentes, l'ampleur de ce taux laisse supposer qu'il n'est pas

uniquement lié à la création de nouveaux emplois, mais qu'une partie de cette amélioration est dû à la formalisation d'emplois préexistants. Si les estimations quant à cette expansion pour 2007 se confirment, dans les cinq dernières années l'emploi formel aura augmenté d'environ 17,5% au Mexique, 25,3% au Brésil, 26,9% au Pérou, 29,3% au Costa Rica, 31,2% au Chili, 47,6% au Nicaragua et 49,5% en Argentine.

L'évidence permet donc de postuler la réalité d'une amélioration de la qualité de l'emploi reposant sur l'augmentation de l'emploi formel et salarié, à laquelle il faut ajouter la chute du taux de sous-emploi visible dans 8 des 10 pays pour lesquels l'information est disponible. Cependant, l'instabilité accrue des contrats de travail formels dans plusieurs secteurs de l'économie de pays comme la Colombie et le Mexique ne manque pas de provoquer quelques inquiétudes.

En matière de rémunérations, dans la majorité des pays, les salaires réels du secteur formel ont connu une légère hausse. Les augmentations les plus sensibles ont eu lieu en Argentine et en Uruguay. Signalons toutefois que dans ce dernier pays, les salaires moyens réels sont encore d'environ 10% inférieurs à ce qu'ils étaient avant la crise du début de la décennie; et que seulement dans deux pays (Chili et Panama) les salaires réels ont crû de plus de 2%, tandis que dans les autres pays, ils n'ont enregistré que des augmentations minimales et même subi de légères pertes. Dans la région dans son ensemble les salaires réels ont augmenté de 1,5% en mesure pondérée (1,2% en médiane des taux de croissance), ce qui n'a permis que récemment la récupération des niveaux de 2000-2001. On peut donc en déduire que dans la période actuelle d'essor économique, l'évolution des salaires réels a marqué le pas par rapport à la productivité du travail.

Perspectives, menaces et enjeux

Tout au long de ces pages, nous avons souligné les nombreux aspects positifs de l'étape de récupération et de croissance que vit actuellement la région. Pour mémoire, rappelons les plus importants: le maintien de l'excédent du compte courant, l'amélioration des termes de l'échange, le solde primaire positif des comptes publics, la baisse du chômage, l'expansion des réserves internationales et la réduction du poids de la dette extérieure dans le PIB.

Parallèlement, les tendances décrites montrent quelques signes de changements qui, bien que n'étant pas de nature à bouleverser les perspectives de croissance de 2008, n'en constituent pas moins des enjeux en matière de politique économique pour les années à venir. Au nombre de ces signes citons l'accélération des dépenses publiques, ce qui suppose un recul par rapport à l'équilibre budgétaire global atteint par la région en 2006; la perte de dynamisme des exportations de biens dont le volume,

pour la première fois depuis bien longtemps, a crû à un taux inférieur à celui du PIB; la recrudescence de l'inflation après la tendance à la baisse des quatre dernières années, et l'élévation du risque-pays des pays de la région dans un contexte de fortes turbulences internationales.

En fonction de ce diagnostic, l'alternative d'une politique budgétaire plus austère semble s'imposer comme étant la meilleure stratégie, en ce qu'elle éloigne les tentations inflationnistes en plus de diminuer la pression sur le marché du crédit et de rendre possible une réduction des taux d'intérêt. Il ne s'agit pas ici de la classique recommandation d'adoption de mesures budgétaires anticycliques visant à amoindrir la volatilité des économies de la région, mais bien plus d'une stratégie de politique ciblant les points précis de cette conjoncture particulière sur laquelle planent les menaces d'un possible emballement de l'inflation et d'une exacerbation des tendances à la baisse du taux de change réel.

Dans une perspective de plus long terme, ce n'est pas sans fondements que l'on peut douter du fait que la région profite vraiment de cette conjoncture favorable extérieure pour investir une partie des ressources extraordinaires dont bénéficient les pays dans des activités qui contribuent à sa croissance durable. Le processus d'industrialisation dans les pays relativement moins avancés d'Asie, en particulier la Chine et l'Inde, a produit un changement structurel dans la demande mondiale en faveur des produits primaires et autres produits de base qui se trouvent en Amérique latine et dans les Caraïbes. Par conséquent, il est fort probable que pour plusieurs années encore, ces changements structurels dans l'offre et la demande mondiales de biens continuent de profiter à la région.

L'exploitation de ces opportunités requiert qu'une impulsion stratégique soit donnée aux activités de production de biens primaires, afin de ne pas perdre les acquis. Il est cependant indispensable de stimuler le développement d'autres activités, souvent liées à ces produits, et ce pour deux motifs; le premier est que les pays doivent se préparer pour le moment où, tôt ou tard, la valeur relative des produits primaires baissera; le deuxième est qu'un développement basé exclusivement sur les ressources naturelles, sans apports de valeur ajoutée et, en particulier, sans incorporation de savoirs, ne contribuera pas à une meilleure distribution de la richesse et ne sera pas capable de produire des externalités et d'exploiter les économies d'échelle qui renforcent le processus de développement. Ces questions seront abordées dans la troisième et dernière partie de ce document.

C. Développement productif des économies ouvertes

1. L'insertion extérieure de la région

La position défendant l'importance stratégique de l'accès aux marchés extérieurs pour les pays d'Amérique latine et des Caraïbes fait aujourd'hui, indubitablement, l'unanimité. Les pages qui suivent seront consacrées à cette approche, à la lumière des enseignements tirés de l'expérience des années 1990 en la matière. Y sera également exposée la manière dont les politiques pourraient être orientées afin d'améliorer l'insertion extérieure de la région tout en mettant l'accent sur les enjeux que représentent, pour la compétitivité extérieure du Mexique et de quelques pays d'Amérique centrale et des Caraïbes, le réveil de la Chine.

Précisons, en guise de préambule, que l'ouverture économique n'est pas toujours synonyme d'augmentation des exportations, pas plus que l'intensification des ventes à l'extérieur ne garantit le développement économique. Dans ce sens, l'expérience de certains pays de la région démontre qu'il est possible d'exporter des volumes considérables de produits assemblés de haute technologie, sans être doté de la capacité locale effective pour le développement de ces mêmes produits.

Trois différents schémas exportateurs

L'histoire économique de la région révèle dans le dernier demi-siècle, une augmentation notable du taux de croissance des exportations à prix constants. Pour ce qui est de la décennie actuelle, la moyenne du taux décennal de croissance des exportations est de 9%, alors qu'il était d'environ de 7,5% dans les années 1980 et 1990 et de 5% dans les années 1970. En particulier entre 1990 et 2000 le volume physique des exportations de la région a grossi à un rythme de 9,5% par an, chiffre supérieur à la moyenne mondiale. Les difficultés que traversa l'économie internationale en 2001-2002 interrompirent cet essor, jusqu'à ce qu'en 2003 s'annonce une reprise qui permit une expansion des exportations latino-américaine de l'ordre de 10% par an en 2004 et 2005.

Nous sommes donc en présence d'une accélération de cette tendance, tant en termes de volume que de valeur. En tête de ce mouvement de croissance des exportations se trouvent le Mexique et certains pays d'Amérique centrale et des Caraïbes, avec le développement de leur exportation de produits de la *maquila* vers le marché des États-Unis. De fait, en 2003 les exportations du Mexique et des pays du bassin des Caraïbes représentaient environ 53% des exportations régionales et 3% des exportations mondiales, contre 38% et 1,9% respectivement à la fin des années 1980. Ce phénomène concernant le Mexique et les pays du bassin des Caraïbes s'explique intégralement par

la croissance des exportations de manufactures, attendu que sur le marché des biens primaires et des produits manufacturés qui en sont tirés, les pays d'Amérique du Sud sont les plus dynamiques.

La dynamique exportatrice des années 1990, et l'attrait qu'exercent certains secteurs et technologies pour les investissements étrangers directs, combinés avec le reste des déterminantes macroéconomiques, dessinent trois profils exportateurs bien différenciés dans la région.

Le premier de ces profils est celui en vigueur au Mexique et dans certains pays d'Amérique centrale et des Caraïbes; il consiste en l'insertion de réseaux verticaux de commerce de biens secondaires qui font partie de systèmes internationaux de production intégrée ayant pour destination privilégiée le marché des États-Unis. Cette concentration géographique contraste avec la diversification observée concernant la composition du panier des exportations.

Le second modèle, en place dans quelques pays sud-américains, repose sur l'exportation de biens homogènes obtenus du traitement des ressources naturelles; les pays pratiquant ce modèle sont aussi ceux qui occupent une place prépondérante dans le commerce interrégional et dont les marchés de destination sont les moins concentrés. Sur ce point, il convient cependant de faire une distinction entre les pays andins et ceux du Mercosur, les exportations des premiers étant beaucoup plus concentrées que celles des pays du second groupe, que ce soit en termes de destinations que de produits.

Le troisième schéma se base sur l'exportation de services, essentiellement touristiques, mais également financiers et de transport; il prédomine au Panama et dans des pays des Caraïbes. À Cuba, en République dominicaine et dans certains des petits États insulaires, les services attachés au tourisme constituent la part du lion des exportations de services. Au Panama, les services de transport – Canal oblige – constituent plus de la moitié de ce type d'exportations que complémente le commerce lié à la zone franche de Colon, lequel représentait 86% des exportations totales en 2001. Pour ce qui est des exportations de biens des pays des Caraïbes, les indices de concentration par produit sont relativement élevés.

Volume du commerce, exportations et croissance

La crise générale sur laquelle déboucha la vague de réformes des années 1990 fut l'occasion de mettre en doute les propositions qui avaient réussi à créer un certain degré de consensus entre les économistes et les responsables d'élaborer les politiques. Parmi ces propositions se trouvait le postulat de la relation positive entre degré d'ouverture économique et taux de croissance du niveau d'activité. Aujourd'hui, les experts ont

plus de doutes que de certitudes sur la nature de la relation entre ces deux variables. L'absence d'un lien irréfutable ne devrait pas surprendre, sachant que les effets de la libéralisation commerciale sur la croissance sont largement tributaires du contexte et des modalités de mise en œuvre des processus d'ouverture. Des facteurs tels que le rythme de l'ouverture, la séquence selon laquelle se réalisent l'ouverture commerciale et la financière, la situation macroéconomique, le biais des politiques publiques et la gestion de la politique de change, entre autres, sont indiscutablement des facteurs déterminants de l'impact qu'aura l'ouverture économique sur le processus de croissance²⁵.

De l'analyse du comportement des exportations d'Amérique latine depuis 1990 à la date, apparaît une corrélation positive indéniable entre l'augmentation des exportations et la croissance économique. Il y a plusieurs motifs à la croyance selon laquelle l'augmentation des exportations devrait avoir un effet positif sur la croissance:

Le dépassement des contraintes extérieures grâce à la génération de devises qui permettent d'acquérir les importations nécessaires à l'expansion économique.

La redistribution des ressources vers des secteurs et des entreprises de plus grande productivité, d'où l'augmentation de la productivité moyenne de l'économie.

L'existence d'un contact plus intense et plus fréquent des segments productifs avec l'économie internationale. Cette interaction favorise la compétitivité des entreprises exportatrices et est source d'externalités positives pour le reste des entreprises.

Le gain des économies d'échelle et de la spécialisation qui découlent de l'expansion naturelle des marchés résultant des ventes extérieures.

On pourrait argumenter que les deux premiers facteurs sont présents dans tous les types d'exportation, quel que soit le secteur d'origine du produit, tandis que le troisième ne semble pas très pertinent pour l'agriculture traditionnelle et l'industrie minière, qui généralement n'ont qu'un faible contenu technologique et une faible marge pour la différenciation des produits. Or, l'expérience historique de nombreux pays exportateurs de matières premières dont les processus de développement économique ont été couronnés de succès, montre qu'il est possible de créer des effets d'entraînements verticaux et latéraux qui incluent l'innovation technologique et l'incorporation de savoirs. Dans le cas de l'agriculture non traditionnelle ou de l'aquiculture, il y a de plus grandes marges

²⁵ José Luis Machinea et Cecilia Vera, "Comercio, inversión directa y políticas productivas", *serie Informes y estudios especiales*, N° 16 (LC/L.2469), Santiago du Chili, CEPAL, 2006.

pour la différenciation des produits et des processus, bien qu'à un degré moindre que dans certaines activités industrielles. En ce qui concerne le profit que l'on peut tirer des économies d'échelle et de la spécialisation, ce facteur semble plus important pour les activités secondaires, en particulier, semble revêtir une importance croissante la création d'économies d'échelle statiques et dynamiques associées aux agglomérations territoriales.

En synthèse, s'il est vrai que l'évidence semble faire pencher la balance en faveur de l'existence d'un lien causal positif entre l'augmentation des exportations et la croissance, il n'en est pas moins vrai que malgré la tendance à l'accélération des ventes extérieures, la croissance du niveau d'activité de la région demeure faible, surtout si on le compare avec d'autres expériences de développement orientées « vers l'extérieur ».

Exporter des produits manufacturés ou des produits primaires: un faux dilemme

Nous défendons plus haut l'idée selon laquelle les exportations de produits primaires ont un impact plus réduit sur le taux de croissance d'une économie que les exportations de biens transformés. Au niveau microéconomique et sectoriel on avance de manière plausible que ces activités sont celles qui produisent le moins d'effets dynamiques, la moindre quantité d'effets d'entraînement et de maigres externalités positives, tout en permettant moins de profiter des économies d'échelle²⁶. A des niveaux supérieurs d'agrégation, il existe de nombreuses raisons qui peuvent faire que les ventes extérieures de matières premières et de produits dérivés de la transformation de ressources naturelles aient un faible impact sur la croissance du PIB²⁷. Parmi ces raisons:

Quand il existe une différence marquée de productivité entre le secteur extracteur et transformateur des ressources naturelles et le reste de l'économie, le taux de change réel qui équilibre les comptes extérieurs peut laisser hors concurrence d'autres secteurs. Si le secteur manufacturier se trouve parmi les laissés pour compte, alors qu'il est doté de caractéristiques qui font de lui un secteur clé pour que l'économie, arrive à emprunter le chemin du développement durable, l'exportation de matières premières pourrait avoir les effets nocifs mentionnés sur le développement.

²⁶ De fait, plusieurs études empiriques ont montré que les pays riches en ressources naturelles avaient tendance à croître plus lentement; Sachs et Warner (1995) affirment l'existence d'une relation négative, dans le PIB, entre la croissance et le poids des exportations reposant sur les ressources naturelles. Dans un rapport postérieur de la Banque mondiale, en croisant les résultats de cette recherche avec le degré de concentration des exportations, on a découvert que l'aspect significatif de la variable exportation de ressources naturelles disparaissait.

²⁷ José Luis Machinea et Cecilia Vera, op.cit.

L'hypothèse prébishienne de la détérioration à long terme des termes de l'échange au détriment des biens primaires et en faveur des produits de l'industrie. Cette hypothèse s'est confirmée pendant la plupart du XX^e siècle, mais semble être remise en cause à partir de l'accélération de la croissance de pays comme la Chine et l'Inde et l'impact sur le prix relatif des produits de base qui en résulte.

Les prix des produits de base sont plus volatils que ceux des produits manufacturés, et cela engendre une plus grande volatilité du taux de croissance des pays spécialisés dans l'exportation de ce type de produits.

Le fait observé que ce sont les produits manufacturés de fort contenu technologique qui ont augmenté leur participation dans le commerce mondial des 25 dernières années, ce qui rend difficile d'imaginer une stratégie de développement généralisée pour les pays en développement basée sur la spécialisation.

En ce qui concerne ce dernier point, il convient de commenter l'existence de deux facteurs qui relativisent la portée de la donnée empirique. Le premier, l'importance croissante des systèmes intégrés de production d'échelle mondiale, qui pour obtenir un niveau donné de Produit (PIB) augmentent le flux commercial sans apport de valeur ajoutée, exagère le dynamisme des biens qui se produisent avec une utilisation plus intensive de technologie. C'est ainsi que le difficile accès aux marchés des pays plus développés de la part des producteurs de biens primaires (agricoles en particulier) biaise les résultats dans le sens mentionné.

Le second, plus général, est lié à l'existence de pays dotés de ressources naturelles abondantes et qui ont réussi à mettre en œuvre des processus de développement réussis, avec une présence notable de ces produits (ressources naturelles) dans leur schéma exportateur (au moins à certaines phases de leur croissance), l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Malaisie et le Canada par exemple. L'expérience de ce type de pays est le contreexemple de l'affirmation selon laquelle un profil exportateur orienté vers les produits de base et les produits primaires est un obstacle incontournable au processus de développement. Ce qui, quoi qu'il en soit, semble être au cœur du débat est le nécessaire développement de liens et de complémentarités et l'injection de savoirs dans les chaînes de valeur générées à partir des ressources naturelles.

Valeur exporté et exportation de valeur ajoutée

De même que la présence d'un schéma exportateur dont la balance penche vers les produits primaires et les biens élaborés à partir de ces derniers n'est pas synonyme de retard technologique ou de croissance lente (cf. Australie, Nouvelle-Zélande), la participation de biens de moyenne et

haute technologie dans les exportations n'est pas toujours la voie royale vers une croissance accrue parce que cela n'est pas forcément le reflet fidèle de la capacité technologique du pays. Dans un environnement mondialisé, où les processus productifs sont de plus en plus fragmentés, et où l'origine des moyens de productions et les étapes de la production sont distribuées entre différents pays, le fait d'exporter un produit de fort contenu technologique peut signifier tout simplement que le pays exportateur est celui qui est le maillon final de la chaîne de production. Les savoirs implicites que recèle le bien sont en réalité dispersés entre les pays qui participèrent de son élaboration et n'appartiennent pas forcément au pays qui exporte le produit fini. De fait, une bonne partie de la technologie présente dans ces produits manufacturés l'est dans des composants produits dans des pays technologiquement avancés, tandis que les pays en développement se cantonnent aux opérations de montage des composants, qui se caractérisent par leur moindre complexité technologique, l'utilisation de main d'œuvre qualifiée et de très bas apports de valeur ajoutée.

Le cas mexicain illustre parfaitement ces propos. Le Mexique est l'un des pays dont le taux de croissance des exportations a le plus augmenté dans la période 1990-2003. Mais en même temps, son coefficient d'ouverture commerciale a quintuplé sans que pour autant sa performance en matière de croissance du PIB se détache particulièrement du reste des pays de la région. Si l'on classe les exportations en fonction de leur intensité technologique, on observe deux faits dont on pourrait être tentés de tirer des conclusions erronées: en premier lieu, le Mexique (et les pays d'Amérique centrale) connaissent / affichent une chute spectaculaire de la participation des produits primaires et des produits manufacturés basés sur les ressources naturelles dans le total de leurs exportations, changement compensé par la hausse des autres produits, particulièrement ceux de technologie moyenne et haute; de plus, si l'on examine une coupe des exportations par type de biens, le poids des produits de haute technologie dans les ventes extérieures du Mexique est supérieur à celui de pays comme l'Australie, le Canada ou la Suède. Sin embargo, le mode de production qui sous-tend cette performance est essentiellement celui de la *maquila* (qui, en 2004 représentait 46% des exportations mexicaines) et des activités de montage à usage intensif de main d'œuvre et moyens de productions importés, avec une très faible création de valeur ajoutée et un degré dérisoire d'innovation.

Les deux observations, l'exportation de produits basés sur les ressources naturelles se fait au détriment du développement économique et la présence accrue dans le schéma exportateur de biens à contenu technologique moyen et haut ne garantit pas la croissance, semblent indiquer que pour juger de manière adéquate le potentiel de croissance d'une stratégie ou tendance exportatrice donnée, l'observation doit aller au-delà de la composition

des ventes extérieures par type de biens et analyser les transformations structurelles en cours et la nature du mode de production.

Les secteurs assis sur les ressources naturelles peuvent présenter des taux élevés de croissance de la productivité ainsi que des opportunités pour l'incorporation de savoirs et de transferts technologiques ainsi que des effets d'entraînement avec d'autres secteurs productifs, de la même manière que le secteur manufacturier de haute technologie, comme le démontre l'expérience des pays nordiques, du Canada et de l'Australie. À son tour, le développement des effets d'entraînement et l'incorporation de savoirs peuvent donner naissance à des secteurs de plus fort contenu technologique, qui à des étapes postérieures, augmentent leur participation dans le commerce mondial (pays nordiques et possiblement la Malaisie) ou qui, bien qu'importants pour augmenter la productivité des biens primaires, ne modifie pas la base exportatrice (Australie et Nouvelle-Zélande).

Bien que dans les dernières années, les exportations de l'Amérique latine et des Caraïbes aient augmenté et se soient diversifiées de manière sensible, les résultats en termes de croissance n'ont pas été satisfaisants. Si bien il est vrai que le taux de croissance dépend d'un ensemble de variables, souvent difficiles à identifier complètement, il n'en est pas moins vrai qu'il n'y a pas d'évidence que les exportations aient, dans le cas des pays de la région, le même potentiel dynamisant observé dans les autres économies comme celles de l'Asie du Sud-est ou la chinoise. A ce sujet, et au-delà de la richesse et de la dynamique des effets d'entraînement productifs, une différence radicale semble résider dans le degré de valeur ajoutée que contiennent les produits exportés par ces pays, en comparaison avec ceux exportés par notre région, ce qui se voit reflété dans la valeur unitaire plus élevée de ces biens.

Cette valeur ajoutée plus importante correspond non seulement au degré plus élevé d'élaboration et de traitement des matières premières, mais également à des activités de conception, de positionnement de marque, de conditionnement, etc. qui contribuent à la différenciation du produit. Pour cette raison, la valeur unitaire plus élevée se vérifie y compris dans les catégories de produits manufacturés de faible contenu technologique et basés sur les ressources naturelles.

La valeur unitaire supérieure des produits exportés par les pays qui ont réussi ou sont en voie de réussir leur processus de développement économique est, en grande part, le résultat de l'investissement dans des activités d'innovation. Dans le cas de l'Amérique latine et des Caraïbes, les montants consacrés à la recherche et au développement sont notoirement inférieurs en termes relatifs à ceux que dépensent dans des activités comparables des pays comme l'Australie, le Canada, la Chine ou la Suède. De la même manière, l'efficacité des dépenses en recherche et

développement, mesurée comme la dépense faite dans cette activité divisée par chaque / le nombre de patentes déposées, est également moindre dans les pays de la région.

La faible capacité dont font preuve les pays de la région pour apporter de la valeur ajoutée et surtout, du savoir aux exportations, serait donc ce qui a limité leur élan en termes de croissance. L'échec des mécanismes du marché pour arriver à ce résultat, l'incorporation de valeur ajoutée aux ressources naturelles requerrait d'une action concertée entre les secteurs public et privé. Dans ce sens, la base exportatrice qui a montré des signes de consolidation dans la région et de plus grand dynamisme dans les dernières années peut constituer un point de départ intéressant d'où lancer des stratégies visant à augmenter le contenu national de valeur ajoutée, ainsi qu'à approfondir et diffuser les processus d'apprentissage, de progrès technique et d'innovation et, de manière générale, à développer la compétitivité systémique.

À la recherche d'un meilleur accès aux marchés

L'orientation exportatrice des pays de la région et les pratiques protectionnistes des pays développés ont mis en exergue l'importance du problème de l'accès aux marchés. De este modo, les gouvernements de l'Amérique latine et des Caraïbes ont été particulièrement actifs dans la souscription d'accords préférentiels, bilatéraux ou plurilatéraux, de portée intrarégionale comme extrarégionale. La justification de cette stratégie est que la libéralisation unilatérale ne garantit pas l'ouverture des marchés acheteurs. Dans le cadre d'une économie qui se mondialise et se régionalise simultanément, les pays cherchent des stratégies d'insertion qui se traduisent par un accès facilité et sécurisé de leurs produits sur les marchés importants.

En 1991, il n'existait quasi exclusivement dans la région que des accords préférentiels multilatéraux liés aux quatre unions douanières existant à l'époque, et qui touchaient environ 6% des exportations totales. Le reste des exportations des pays de la région se réalisaient en dehors de ce cadre d'accords préférentiels. Cette situation est allée se transformant au cours des années 1990.

De este modo, tenant compte de la destination des exportations en 2003 et les accords préférentiels actuellement en vigueur, il est possible d'estimer qu'en 2004, 61,2% des exportations régionales s'est effectué dans le cadre d'accords préférentiel de tous ordres; bilatéraux, intrarégionaux (1,2%) et extrarégionaux (3,1%); plurilatéraux intrarégionaux (10,2%) et extrarégionaux (46,7%). Les cas les plus extrêmes sont ceux du Mexique, où plus de 95% des exportations se réalise dans le cadre d'accords multilatéraux extrarégionaux; des pays centraméricains, dont presque les trois quarts des

exportations sont inscrites dans le cadre d'accords plurilatéraux intra et extrarégionaux, et le Chili, dont plus de 70% des exportations entrent dans le cadre d'accords préférentiels.

L'une des conséquences de la prolifération de ces accords est que les pays d'Amérique latine et des Caraïbes doivent faire face à une segmentation croissante des marchés régionaux, selon la configuration des accords multilatéraux, subrégionaux et bilatéraux, qui élève les coûts administratifs et de coordination des politiques régionales. En outre, ce type d'accords, en particulier ceux qui facilitent l'accès des pays en voie de développement aux marchés des pays les plus riches, permettent la croissance de la compétitivité de ceux qui les inaugurent. Mais ensuite, de nouveaux accords sont signés par les pays plus développés qui permettent l'entrée de nouveaux acteurs sur leurs marchés, ce qui provoque l'érosion des préférences accordées dans les premiers accords.

Éléments essentiels d'une stratégie d'exportation

S'il n'existe nulle loi universelle régissant la manière de se faire plus présent sur les marchés étrangers et dictant la direction à suivre pour atteindre à la compétitivité internationale, il est toutefois possible de tracer de grandes lignes directrices utilisant comme coordonnées les éléments à même de contribuer à la conception d'une stratégie efficace d'intégration dans l'économie internationale.

En premier lieu, il est indispensable d'établir clairement le bien-fondé d'investir et d'innover pour étendre et améliorer la capacité exportatrice, et de restructurer et rationaliser les secteurs de production dans les branches qui sont en concurrence avec les importations. Pour ce faire, il est essentiel de maintenir un taux de change compétitif et stable dans le temps, en d'autres termes, un taux de change qui reflète le panier de devises du commerce extérieur du pays et évolue en fonction de ses objectifs à long terme, en relative indépendance des conditions économiques conjoncturelles et de la manière la plus isolée possible des mouvements de capitaux à court terme. L'instabilité en matière de change tend à porter préjudice à l'investissement, surtout dans les nouvelles exportations: introduire des produits sur les marchés internationaux est une opération coûteuse qui ne se fera que s'il n'existe un certain degré de certitude quant à sa rentabilité.

En deuxième lieu, il est important d'instaurer des mécanismes de promotion pour l'exploration et la pénétration des nouveaux marchés. Le comportement des entreprises pionnières en matière d'exportation est le même que celui d'une « industrie naissante », elles sont source d'externalités positives dans le domaine de la fourniture d'information et de la création de réputation pour leurs consœurs dans le pays. Elles engagent des fonds

et courent des risques à la conquête de nouveaux marchés, et une fois installées, d'autres entreprises viendront tirer les marrons du feu²⁸.

En troisième lieu, l'accès au financement et aux assurances des exportations est un autre aspect critique, en particulier pour les petites et moyennes entreprises qui ne peuvent prétendre aux marchés internationaux de capital. Dans cet esprit, et tenant compte des failles caractéristiques des systèmes financiers de la région, il pourrait être pertinent d'impulser la création d'une banque d'investissement ou d'autres organismes privés spécialisés dans la canalisation de capital de risque vers les entreprises ou les nouvelles activités qui cherchent à diversifier le bouquet des exportations.

Précisons toutefois que si ces mesures d'encouragement ne sont pas accompagnées d'une stratégie en matière d'investissement en faveur de la formation technologiques, des ressources humaines et des infrastructures, la politique de promotion et de développement des exportations risque de ne pas être viable, attendu qu'elle devra compenser les entrepreneurs pour les coûts systémiques élevés engagés pour produire une unité du bien ou service destinée à l'exportation; d'où le risque que ces exportations fassent long feu une fois que les subventions auront diminué ou cessé.

Le secteur public doit assumer un rôle de protagoniste dans l'appui institutionnel à l'activité exportatrice, non seulement dans des domaines comme l'information, le financement et les assurances à l'exportation, la formation des cadres et la promotion de l'offre exportable à l'extérieur, mais également moyennant des investissements à l'étranger pour appuyer l'effort exportateur, facilitant la participation à des chaînes de commercialisation ou à des opérations conjointes avec les entreprises du marché cible, entre autres mesures. Dans ce sens, consolider en un seul organisme, doté de financement stable et de personnel qualifié, la politique d'appui aux exportations – ou la coordination des initiatives des différents secteurs intervenants, si le premier objectif est trop ambitieux –, contribuerait de manière décisive à l'efficacité des stratégies qui seront mises en œuvre. La collaboration étroite et systématique entre les secteurs public et privé, va sans dire.

De manière générale, il est souhaitable que les concepteurs des mécanismes d'incitation ne perdent pas de vue que leur finalité est le développement des exportations de nouveaux produits; que l'aide doit

²⁸ La réintégration simplifiée appliquée au Chili pourrait être l'instrument adéquat, bien que sa mise en œuvre soit sujette à des restrictions imposées par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) depuis la Ronde d'Uruguay. Une autre manière d'appuyer ces activités pourrait être de faciliter l'accès au crédit à des taux internationaux, initiative qui ne constitue pas une subvention selon les normes internationales et qui représente une incitation intéressante pour les entreprises de la région, vu les imperfections qui caractérisent leurs marchés des capitaux.

être modérée afin d'attirer les entreprises qui sont réellement disposées à partager les coûts du programme; que l'assistance doit être temporaire, évitant les subventions permanentes; qu'il faut soumettre régulièrement les résultats du programme à une évaluation externe, de sorte qu'il soit possible de le modifier ou de le suspendre s'il ne contribue pas à l'augmentation et à la diversification des exportations, et que le programme doit être conçu et géré conjointement par des organismes des secteurs public et privé. Enfin, il est indispensable que les politiques de développement des exportations soient abordées comme des stratégies de moyen et long terme, de façon à en assurer la continuité, indépendamment des changements survenant dans les équipes gouvernementales chargées de leur mise en œuvre.

La Chine: défi et opportunité

L'émergence de la Chine comme nouvelle puissance de rang intermédiaire, mérite ici quelques réflexions, particulièrement en raison de son impact sur l'insertion extérieure de la région. Bien que la Chine ait commencé son actuel processus de croissance économique sur la base d'activités d'assemblage, elle a rapidement pris le chemin de la transition vers la production de biens de plus forts contenus en ingénierie et en valeur ajoutée; trois facteurs principaux à cela: le premier est la taille disproportionnée de son marché intérieur, une population d'environ 1 milliard 300 millions d'habitants rend improbable que les entreprises qui s'installent dans ce pays ignorent la demande locale de biens autres que ceux qui sont montés sur place pour être envoyés à l'étranger; en deuxième lieu, les dépenses totales en recherche et développement de l'économie chinoise (dans la période 1998-2001, la Chine a investi dans ce domaine, ramené en dollars à parité de pouvoir d'achat, plus que l'Amérique latine dans son ensemble) et, enfin, l'existence d'une politique volontariste du gouvernement chinois pour stimuler la création de liens et diminuer l'hétérogénéité structurelle de son économie.

La présence de la Chine sur les marchés mondiaux fait planer des menaces concrètes pour les pays d'Amérique centrale et des Caraïbes, mais elle ouvre aussi des opportunités, surtout pour quelques pays d'Amérique du Sud. Une étude de l'évolution des importations textiles et de vêtements des États-Unis dans la seconde moitié des années 1990, révèle que la participation des produits en provenance d'Amérique centrale et des Caraïbes commença à stagner puis à baisser, tandis que les produits d'origine chinoise entraient en force, selon une tendance qui semble loin d'être parvenue à son apogée, surtout si l'on considère l'extinction des accords existants sur le textile et les vêtements. De même, si l'on compare sur une période similaire, le total des importations entrées aux États-Unis en provenance du Mexique et celles originaires de Chine, on observe que depuis le tournant du siècle, les ventes

mexicaines stagnent tandis que la valeur des exportations chinoises, tous produits confondus, vers les États-Unis est allée croissant jusqu'à dépasser le montant des ventes mexicaines en 2002.

Jusqu'à cette irruption de la Chine, l'Amérique centrale possédait des avantages compétitifs sur lesquels reposait son accès au marché des États-Unis, dont le coût peu élevé de la main d'œuvre et la proximité géographique; or, si l'on compare les salaires moyens chinois avec ceux observés au Nicaragua – pays où les salaires sont les plus bas de toute l'Amérique centrale –, force est de constater que ces derniers sont encore de 40 à 50% plus élevés que ceux pratiqués dans la nouvelle puissance asiatique. La Chine s'est ainsi transformée en un concurrent très agressif pour certains pays de la région qui, face à la compétitivité acharnée des produits asiatiques, voient leurs termes de l'échange périlcliter. Si les pays touchés ne trouvent pas de nouveaux créneaux de marché, en matière de produit ou de débouchés, qui leur permettraient de compenser leurs pertes de participation dans le marché des États-Unis, les salaires de la main d'œuvre non qualifiée de la région ne pourront pas s'améliorer, avec les conséquences négatives afférentes sur les niveaux de pauvreté et l'augmentation de la précarité du travail.

Le marché chinois se présente en revanche comme une option intéressante pour d'autres pays de la région. Grâce à leurs exportations de biens primaires et énergétiques, mais également de produits de plus haut contenu technologique – voir l'exemple du Costa Rica –, des pays comme l'Argentine, le Brésil et le Chili ont su tirer profit du développement et du taux élevé de croissance de l'économie de la Chine. Le considérable essor des importations chinoises semble avoir éveillé un intérêt de la part de secteurs ponctuels de ces pays pour se lancer dans un processus d'investissement, secteurs qui, à n'en point douter, tireront tout bénéfice de l'expansion de leurs relations commerciales avec cet énorme marché.

Enfin, on ne doit pas mettre sous le boisseau le fait qu'il existe des facteurs compensatoires d'une partie au moins des tendances négatives mentionnées plus haut; il s'agit du développement de produits avec un degré plus élevé d'élaboration ou de complexité, destinés à certaines niches du marché des États-Unis, dont des entreprises mexicaines et centraméricaines ont l'apanage.

2. Éléments pour un programme de développement des économies ouvertes

Leçons de politique: la complexité du processus de développement

L'une des principales leçons à tirer au vu du résultat insatisfaisant des réformes mises en œuvre dans les années 1990, est que la linéarité implicite des orientations de politique du Consensus de Washington – qui postulait une relation de cause à effet directe entre l'ensemble des changements prescrits et la croissance économique –, s'est révélée être une vision excessivement simplificatrice du processus de développement, et doit donc être révisée. En son lieu et place est proposée une caractérisation du développement économique comme le fruit du changement structurel accompagné de la diffusion des innovations et de la création de liens entre les secteurs.

Sont écartées les propositions qui envisagent le retour à des schémas de politique économique ayant pour axe la fermeture des économies aux flux internationaux de biens et de capitaux, et le « comeback » de l'État-producteur comme alternative aux failles du marché. Les solutions vont plutôt dans le sens de la construction d'un plan d'action positif, qui intègre une position réaliste d'acceptation du processus de mondialisation avec un programme public basé sur le développement de politiques productives.

Promesses et réalités

La baisse du taux d'inflation, la réduction des déficits budgétaires, la dérégulation des marchés nationaux, la concentration des principales décisions en matière d'investissement entre les mains du secteur privé moyennant la privatisation des entreprises publiques, l'intégration au monde par le biais de l'ouverture des comptes courants et de capital, formaient, dans la vision théorique sous-jacente aux réformes des années 1990, un menu de politiques qui devaient garantir la croissance stable des économies et, partant, le développement de la région. La principale leçon de politique à retenir de la dernière décennie est que ces prémisses étaient fausses.

On prévoyait qu'une tendance se ferait jour vers une convergence entre la productivité du travail des pays industrialisés et celle des moins développés, obtenue par l'entremise de l'exportation de capitaux et le transfert de technologie des premiers vers les seconds, ce qui aurait contribué à l'homogénéisation des fonctions de production; mais toutes les attentes furent frustrées. Ce qui paraissait être une nouvelle tendance ne fut en fait qu'une portion d'un autre mouvement cyclique²⁹. La convergence

²⁹ Edmar Bacha, "Do Consenso de Washington ao Disenso de Cambridge", Instituto de Estudos de Política Económica, 2002.

des PIB par habitant ne se produisit pas, tandis que les conséquences macroéconomiques des réformes se reflétaient dans les faits résumés dans la première partie de ce document: croissance faible et volatile, augmentation de la vulnérabilité extérieure ainsi que de l'hétérogénéité structurelle.

Que faire?

Que faire quand les choses ne se déroulent pas comme prévues ? Au moins trois grandes options de politique s'ouvrent alors: persister dans la voie tracée dans les années 1990 (avec des réformes de « seconde génération », voire de « troisième génération », entre autres mesures); tenter un repli et revenir à un modèle de développement semi fermé n'étant pas sans rappeler les stratégies de substitution des importations des années 1950 et 1960, ou bien, relever le défi et édifier un ensemble d'institutions et de politiques qui permettent aux pays d'Amérique latine et des Caraïbes d'atteindre le développement productif dans un contexte d'économies ouvertes.

La première option, celles de l'enchaînement des réformes, repose sur la vision du développement économique comme étant un processus linéaire et unique, qui passerait par une série de modifications successives du type de celles proposées dans le Consensus de Washington et ses variantes postérieures, passage obligé pour toutes les économies les moins avancées. En réalité, il n'existe pas un modèle unique de gestion macroéconomique, pas plus qu'une modalité unique d'intégration à l'économie internationale ou de combinaison des efforts des secteurs public et privé. En outre, les réformes de première et seconde générations ont été la cause de nombre des problèmes actuels, raison pour laquelle, à un certain moment de ce processus, la CEPALC avait appelé à « réformer les réformes ».

Comme l'ont signalé divers auteurs après avoir analysé de manière critique les événements de la décennie et les visions théoriques impliquées, même si l'on arrive à un accord sur les meilleures pratiques en matière de politiques macroéconomiques, il n'existe pas d'arrangement institutionnel unique moyennant lequel les mettre en œuvre³⁰. Preuve en sont les exemples récents de développement économique réussi, ils ne viennent pas des pays qui se sont acharnés à mettre en place des réformes du style de celles des années 1990, mais de ceux qui ont mené des expériences de politique hétérodoxes (la Chine et l'Inde)³¹; tandis

³⁰ Voir par exemple, Dani Rodrik, "After Neoliberalism, What?", Université de Harvard, juin 2002.

³¹ Dani Rodrik, "What produces economic success?", travail présenté au cours du séminaire « Croissance économique dans un climat d'équité », CEPALC, Santiago du Chili, 1er et 2 septembre 2005.

que la seule observation permet de conclure à l'échec des programmes d'ajustement structurel et des thérapies de choc, les quelques rares cas de réussite ayant une nature idiosyncratique, éloignée des modèles universels³²; enfin, l'attachement exagéré des organismes de crédits internationaux à une vision et à un ensemble figé de prescriptions en matière de politique, a contribué à exacerber les dysfonctionnements du marché au lieu de les corriger ou de les compenser³³.

En ce qui concerne la deuxième alternative mentionnée – le retour en arrière – l'histoire nous enseigne que la résistance à des processus de la magnitude et de la dynamique comparables à celles de la mondialisation aujourd'hui, est vouée à l'échec à long terme. Il est impossible de rebrousser chemin en matière d'ouverture du compte courant, et l'idée d'un État primordialement orienté à la réalisation directe d'activités productives a été fortement remis en question au vu des résultats de la propre dynamique de la phase finale de la stratégie d'industrialisation pour la substitution des importations.

La CEPALC s'est caractérisée tout au long de son histoire par sa capacité d'analyse critique de l'évolution socio-économique de la région, et de proposition de grandes orientations politiques pour son développement, en veillant à ce qu'elles soient à la fois adaptées aux intérêts des pays d'Amérique latine et des Caraïbes et cohérentes avec les tendances de l'économie mondiale. C'est ainsi que la CEPALC analysa et avalisa la stratégie d'industrialisation pour la substitution des importations dans les années 1950, contribua à l'émergence du thème de la promotion des exportations dans les années 1970 et, dans les années 1990, lança le concept de régionalisme ouvert. Fidèle à cette tradition, elle affirme aujourd'hui que le chemin correct n'est pas celui de tenter de mettre en place des stratégies qui vont à contrecourant des tendances historiques, mais celui de promouvoir le développement d'une mondialisation plus solide et plus équitable et une meilleure insertion de la région dans ce contexte.

Croissance économique et changement structurel

La croissance économique est associée à l'accumulation de ressources (main d'œuvre, capital physique, capital humain, ressources naturelles), dont le plein emploi doit être assuré de la manière la plus efficace possible. Pour reprendre une image ancienne, le développement économique est différent d'un simple changement d'échelle de l'activité productive. Son élément constitutif fondamental est le changement structurel, en d'autres

³² William Easterly, "Development success: may history breed humility", travail présenté au cours du séminaire « Croissance économique dans un climat d'équité », CEPALC, Santiago du Chili, 1er et 2 septembre 2005..

³³ Joseph E. Stiglitz, *El malestar en la globalización*, Taurus, 2002.

termes, la modification de la composition sectorielle de l'économie, procès qui se caractérise par la diversification des activités, l'augmentation de la division du travail, une complexité accrue des biens d'équipement utilisés et, l'évolution du niveau de qualification et des types de compétence de la main d'œuvre³⁴.

Le développement économique peut être mieux défini comme un processus d'innovation qui, tirant profit d'une offre de facteurs élastique (capable de réagir aux incitations), provoque des changements dans la structure économique tout en stimulant la création d'une série de complémentarités (liens) d'offre et de demande qui se répandent dans tout le corps du système économique, en même temps qu'ils lui servent de mécanisme de rétro alimentation³⁵.

Dans la vision schumpetérienne des activités innovatrices, celles-ci incluent tant la production de nouveaux biens ou services que le développement de nouvelles méthodes de production, l'ouverture de nouveaux marchés, l'accès à de nouvelles sources de matières premières et la création de nouveaux types d'organisations. Dans les pays industrialisés, la première incitation à l'innovation est la création de rentes technologiques, tandis que dans les pays moins développés, l'innovation se limite généralement à l'introduction de branches de production, de biens ou de processus ayant déjà atteint un certain degré de maturité dans les économies plus avancées.

Cependant, le savoir technique ne peut être intégralement transféré moyennant la seule acquisition du savoir-faire ou par l'achat de biens de capital dans lesquels il est incorporé; il s'agit d'un savoir tacite, qui n'est pas codifiable ni entièrement communicable. Même pour maîtriser une technologie développée et ayant fait ses preuves auparavant sous d'autres latitudes, il faut investir dans le domaine de l'apprentissage et de l'organisation; pour obtenir le meilleur rendement des nouveaux équipements ou installations, il est nécessaire d'acquérir une base de connaissances formelles et empiriques qui permettra à l'entreprise adoptante de faire baisser sa courbe de coûts à mesure qu'elle gagne en économies d'apprentissage.

³⁴ Si à cette description du profil de la structure productive on ajoute le fait que l'introduction de nouvelles activités et de nouveaux modes de productions se fait à un tempo irrégulier, avec ses moments d'accélération puis de ralentissement, les interprétations de la croissance basées sur l'analyse des conditions d'état stationnaire de modèles mono sectoriels (abstraction au demeurant légitime et pertinente s'agissant de l'étude de toute une série de problèmes) omettent des aspects cruciaux des processus de développement économique réellement à l'œuvre.

³⁵ J.A. Ocampo, "Structural dynamics and economic growth in developing countries", New School University, 2003.

Par création de complémentarités on entend le phénomène de développement des fournisseurs et des canaux de commercialisation parallèlement à l'apparition d'organisations qui diffusent l'information et offrent des services de coordination, ces activités n'étant pas développées à leur échelle optimum par l'action spontanée des marchés. Les complémentarités produisent des effets d'offre et de demande; les effets d'offre sont produits par les externalités positives: économies d'échelle (baisse des coûts moyens en raison de la demande accrue auprès des fournisseurs des nouvelles activités), économies d'agglomération (baisse des coûts de transaction), et économies de spécialisation (développement de facteurs de production spécifiques); les effets de demande sont en rapport avec la quantité et la taille des liens, et selon les injections dans le circuit économique, jouent sur l'ampleur des multiplicateurs keynésiens.

Enfin, pour que le processus de changement structurel puisse avoir lieu avec l'expansion afférente d'activités plus dynamiques et plus productives, l'accès de ces branches productives aux facteurs de production doit être facilité. Si ceux-ci étaient rationnés ou immobiles, le changement structurel serait impossible. La nécessaire élasticité des facteurs peut être obtenue grâce à l'existence préalable de ressources non utilisées ou sous utilisées, par la mobilité régionale ou internationale des facteurs, moyennant l'évolution technique qui fait voler en éclat les restrictions de l'offre (augmentation de la productivité du sol ou emploi de technologies avec usage intensif de capital en cas de forte demande de travail) et par le biais de la redistribution d'autres revenus pour financer l'accumulation du capital³⁶.

Interactions entre les changements sectoriels et la dynamique des agrégats macroéconomiques

Les effets de demande créés par les liens (complémentarités), de par leur influence sur la taille des multiplicateurs de l'économie, la relation insécable entre innovation et investissement et la manière dont la croissance des secteurs innovateurs ainsi que la densité et la richesse des liens déterminent l'efficacité avec laquelle sont utilisées les ressources, sont parmi les principaux canaux de transmission du changement structurel microéconomique et sectoriel à la dynamique des agrégats économiques.

Il s'établit ainsi une relation de cause à effet circulaire (ou cercle vertueux) entre la dynamique structurelle et l'évolution des variables macroéconomiques. D'une part, la croissance économique a des effets positifs sur la croissance de la productivité par l'entremise des économies

³⁶ Pour la description du processus de développement économique comme fruit de l'interaction de l'innovation avec les complémentarités et l'élasticité de l'offre des facteurs de production, voir Ocampo, 2003 (op.cit).

dynamiques d'échelle (apprentissage par l'expérience et les innovations adaptatives), des économies d'agglomération et de spécialisation ainsi que de l'absorption des ressources jusque là non employées ou sous-employées dans des tâches de basse productivité. D'autre part, la croissance de la productivité permet une expansion du niveau d'activité de par son effet positif sur l'offre agrégée, les nouvelles opportunités d'investissement que suscitent les changements d'ordre technique, et l'allègement d'éventuelles contraintes extérieures au fur et à mesure qu'augmente la compétitivité de l'économie.

Ce schéma aide à mieux comprendre certains des comportements observés pendant la dernière décennie du XX^e siècle. D'abord, un exemple représentatif d'un type d'évolution qui fut monnaie courante dans certaines économies d'Amérique du Sud: une entreprise multinationale acquiert une entreprise nationale équipée en biens de capital et dont l'organisation du travail est à cent lieues loin de la frontière des meilleures pratiques internationales. Les investissements extérieurs permettent de doter l'entreprise en biens d'équipement de dernière génération et les locaux sont spatialement restructurés, d'où de forts gains de productivité et la sortie de biens et de services similaires à ceux produits dans les pays les plus avancés. Chemin faisant, la filiale de l'entreprise multinationale substitue la plupart de ses fournisseurs nationaux, petites et moyennes entreprises probablement, par des facteurs de production ou des intrants importés, et cesse de réaliser – ou réduit à leur plus simple expression – les activités d'ingénierie et de recherche et développement, qui sont dorénavant conduites au sein de la maison mère; quant au personnel remercié, il se reclasse dans des activités informelles de basse productivité ou simplement vient grossir les rangs des chômeurs.

Ce type de changement structurel combine un saut quantitatif de la productivité microéconomique avec une degré quasi zéro d'innovation et de production de savoirs, la destruction d'une partie des liens acquis et l'érosion de l'actif intangible représenté par les compétences d'une main d'œuvre aujourd'hui sous-employée. Le résultat en est un taux réduit de croissance de la productivité globale et l'augmentation de l'hétérogénéité structurelle de l'économie.

Un autre schéma de changement structurel, répandu dans l'économie mexicaine et certains pays d'Amérique centrale et des Caraïbes, présente des caractéristiques inverses de celles du cas décrit plus haut. Il s'agit ici de la diffusion de technologies simples, à usage intensif de main d'œuvre, dans des usines de montage dont le gros de la production est destiné au marché des États-Unis. Le gain de productivité de l'entreprise est modeste, mais dans ce cas, la mobilisation des ressources auparavant sous employées est importante, d'où un fort impact sur la productivité globale de l'économie.

Les politiques en faveur du développement productif

Les progrès du développement productif dans le contexte d'économies ouvertes doivent être soutenus par des actions de politique publique à divers niveaux. Nous rappellerons ci-dessous quelles sont les initiatives politiques – limitées mais stratégiques – les plus communes dans la région et évoquerons le consensus existant en matière de bonne pratique s'y rapportant. D'abord les politiques macroéconomiques d'appui au développement productif, ensuite celles spécialement orientées au renforcement de la structure productive, celles dirigées à la promotion de l'innovation technologique, celles liées à la conservation du capital naturel et enfin, celles visant les investissements en infrastructure.

Politiques macroéconomiques

L'un des principaux enseignements à tirer des résultats macroéconomiques de la dernière décennie est que, à l'instar de l'inflation élevée et instable, la volatilité réelle est assortie de grands coûts économiques et sociaux, décourage l'investissement et freine le développement productif. Il est donc nécessaire d'élaborer des politiques qui, outre contrôler la courbe de l'inflation, permettent de tempérer les cycles économiques moyennant l'application d'instruments anticycliques. Ces politiques doivent s'appuyer sur une définition plus ample de la stabilité macroéconomique, qui incorpore des objectifs nominaux de stabilisation des prix autant que des objectifs réels, en particulier quant au rythme de la croissance économique et sa stabilité.

La politique budgétaire

Une politique anticyclique a pour vocation d'administrer avec prudence les périodes d'abondance afin de disposer de ressources dans les étapes de récession et, ainsi, minorer les restrictions financières et les besoins d'ajustement. Pour mettre en œuvre des politiques macrobudgétaires dans un objectif anticyclique il est indispensable de formuler une programmation budgétaire dans un cadre pluriannuel et à long terme, sur la base de critères qui prévoient le déséquilibre ou de légers excédents ou des déficits structurels.

Dans ce sens, bien que la promulgation de lois sur la responsabilité budgétaire et l'adoption de règles budgétaires dans certains pays d'Amérique latine aient signifié d'importants progrès dans la recherche de cohérence dynamique de la politique budgétaire, ces réformes tendent encore à privilégier des objectifs à court terme. Ceci est dû au fait que les définitions portent sur les objectifs quantitatifs qui fixent les trajectoires courantes ou effectives des variables (comme par exemple les objectifs de solde primaire par rapport au PIB effectif) limitant la capacité de réaction des autorités devant tout déséquilibre réel tel qu'un écart important

entre PIB potentiel et observé. C'est ainsi qu'est facilité un comportement procyclique qui finit par décourager la formation de capital et nuire à la croissance et aux recettes budgétaires elles-mêmes.

Il semble donc plus adéquat d'établir des critères d'évolution des dépenses publiques à partir de variables structurelles comme le PIB potentiel, ce qui élimine les effets indésirables des fluctuations cycliques sur la programmation et l'exécution du budget, et installe un solide comportement anticyclique.

Les fonds de stabilisation des recettes publiques, qu'elles soient d'origine fiscale où liées au prix des exportations des matières premières, en aidant à la création d'excédents budgétaires en périodes fastes et à mitiger les contraintes budgétaires en période de déclin, ont un rôle éminent dans les schémas de politique anticyclique. En particulier les fonds associés aux matières premières sont une éventuelle solution au problème structurel entre le cycle des termes de l'échange et le cycle budgétaire.

La politique monétaire

Les politiques monétaires adoptées doivent être destinées à prévenir le fait que les pics conjoncturels de financement externe se traduisent en augmentations trop rapides du crédit extérieur et intérieur du secteur privé, et que les entrées de capitaux ne provoquent la distorsion des niveaux du taux d'intérêt compatibles avec l'équilibre. En outre, ces politiques doivent être entourées d'autres mesures visant à éviter que le système financier n'agisse comme un amplificateur des effets macroéconomiques des perturbations réelles ou financières.

Étant donné que le taux d'intérêt est actuellement le principal instrument de politique monétaire, sa fixation est d'un enjeu considérable dans ce domaine. Bien que ce taux ait été utilisé comme instrument clé pour tenter d'atteindre les cibles d'inflation déterminées, l'expérience des économies latino-américaines et asiatiques démontre que mettre un accent exagéré sur le taux d'intérêt, en tant que mécanisme de stabilisation pour freiner les ajustements du taux de change, peut produire un effet contradictoire, en accélérant la détérioration financière et en produisant des pressions additionnelles sur le budget (le coût d'éventuels sauvetages des secteurs financiers et l'alourdissement de la dette publique intérieure, quand celle-ci est importante).

L'efficacité et les degrés de liberté dans la manœuvre du taux d'intérêt augmentent quand la politique monétaire est accompagnée de régulations pour l'entrée des capitaux, d'exigences accrues de liquidité pendant la phase expansive du cycle, d'une gestion active de la régulation et d'une supervision prudente des systèmes financiers, et qu'elle incorpore des considérations anticycliques dans le traitement des exigences de provisions

du portefeuille de prêts et dans une « politique de passifs » explicite, visant à améliorer le profil temporel de la dette publique et privée, intérieure comme extérieure.

Attendu les niveaux actuels de développement des marchés des capitaux de la région, la forte volatilité des courants de capitaux et l'existence d'une architecture financière internationale déficiente, l'option de la convertibilité totale du compte de capital n'est pas la meilleure stratégie. En revanche, il est souhaitable de se doter d'instruments de gestion prudente des courants de capitaux, qu'ils soient directs (encaisses, impôts ou régulations) ou indirects (normes fiscales). Les schémas de régulation du compte de capital adoptés au Chili et en Colombie dans les années 1990 sont parmi les meilleures pratiques dans ce domaine.

La politique de change

La politique de change est souvent l'objet de demandes contradictoires ou difficilement conciliables, en ce que le taux de change répond à des logiques à la fois commerciales et financières. En premier lieu, l'ouverture économique demande des taux de change réels stables, qui reflètent les niveaux de productivité de l'économie, afin d'appuyer la compétitivité. En deuxième lieu, en raison des fluctuations extérieures qui sont transmises pas le compte de capital, il est nécessaire de réaliser des ajustements du taux de change qui ne sont pas nécessairement utiles au compte commercial. Enfin, en présence d'écarts importants entre les monnaies dans lesquelles sont libellés les actifs et les passifs des agents commerciaux, les variations du taux de change a également des effets richesse non négligeables.

Pour tenter de résoudre ces paradoxes, au cours de la dernière décennie, s'était imposée l'idée selon laquelle les seuls régimes stables, en la phase actuelle de la mondialisation, étaient les régimes extrêmes (flexibilité totale ou convertibilité) en raison de la fragilité des régimes intermédiaires face aux attaques spéculatives provenant de la perception des agents économiques quant à l'incohérence entre la politique de change et le reste de la politique économique.

Cependant, le principal problème qui se pose aujourd'hui aux régimes de change des pays en développement est lié à leur capacité à tenir la barre au milieu des perturbations commerciales et des fluctuations du compte des capitaux, en grandes mesure exogènes, et éviter les écueils qui affleurent en ces circonstances: cycles économiques paroxystiques ou prix relatifs incorrects ou instables qui sont autant d'obstacles au développement adéquat des secteurs échangeables de l'économie. Il s'agit là d'un point primordial pour les stratégies de développement basées sur l'essor des exportations. Une politique de change fonctionnelle dans le cadre de ce type de développement doit absolument être active, soucieuse

d'abord de l'évolution des productivités relatives, et seulement ensuite, des mouvements cycliques des courants de capitaux.

Dans cet esprit, un régime intermédiaire, de flexibilité contrôlée, serait l'alternative de politique de premier choix (à condition de veiller à ce que le taux de change réel ne s'éloigne pas de la ligne d'équilibre tracée à long terme) en ce qu'il permet de concilier flexibilité et stabilité. Exemples de ces régimes, les systèmes de dévaluation nominale graduelle (*crawling peg* ou parité à crémaillère), les bandes de fluctuation, l'établissement d'objectifs ou de fourchettes indicatives, le flottement « impur » (*dirty floating*).

Dans ce contexte, le degré de flexibilité souhaitable dépendra de la taille de l'économie (à plus grande économie plus grande flexibilité), de la profondeur des marchés financiers et de change nationaux (plus de flexibilité dans les pays où la profondeur financière interne est grande), l'ouverture du compte des capitaux (plus de flexibilité plus le compte des capitaux est ouvert).

De même que dans le cas de la politique monétaire, une bonne conduite de ces régimes intermédiaires peut exiger l'utilisation active de régulations des flux de capitaux afin de contrôler les pressions provenant du financement international. Il est important de signaler que ces schémas peuvent également faire l'objet d'attaques spéculatives quand la crédibilité de l'ensemble de la politique macroéconomique est mise en doute. Enfin, la leçon, la plus importante peut-être, que l'on peut tirer de l'expérience de la région, et du monde en général, des dernières décennies, est qu'il n'existe pas un régime de change parfait pour tous les pays, en toutes circonstances.

Renforcement de la structure productive

La nécessité pour les pays de se doter d'un bouquet de politiques productives se fonde, d'une part sur l'expérience des années 1990, qui montre que le marché ne donne pas toutes les réponses, spécialement en présence de problèmes de circulation de l'information et de coordination entre les agents économiques.

Le rôle des politiques productives est d'aider à créer les conditions de la mise en place des processus d'innovation dans le tissu productif (processus qui englobent l'adoption, l'adaptation et la création), en même temps que se développent les liens d'offre et de demande qui garantissent la diffusion du changement structurel dans tout le système économique. L'idée sous-jacente est que le procès est entravé par les dysfonctionnements du marché qui freinent le mouvement de création de nouvelles activités. Parmi ces dysfonctionnements, deux sont particulièrement contraignants ou sont de telle ampleur que toutes les autres failles en découlent: il s'agit des problèmes d'information et de coordination.

Dans une structure de prix relatifs donnée, l'émergence de nouvelles activités dans les pays en développement est un processus plus complexe que dans les pays développés, vu que l'essentiel de l'innovation porte sur des tâches d'adoption et d'adaptation plus qu'à la création proprement dite de technologies originales. Il ne s'agit pas d'inventions susceptibles d'être patentées et génératrices de rentes technologiques, mais d'activités normalement liées à l'investissement. Le taux d'innovation apparaît donc inférieur au taux socialement optimum³⁷.

Les failles de coordination proviennent du fait que les bénéfices mutuels que potentiellement peuvent créer les agents économiques par leurs actions de production et d'investissement, ne se produisent pas en raison du manque d'incitations inhérent à la structure de prix relatifs en place. Les économies de coûts qui se dégagent de l'utilisation commune d'une infrastructure ou de la fourniture de biens non commercialisables comme la logistique, la connaissance ou les services de commercialisation sont autant d'exemples d'externalités positives que les défaillances de la coordination empêchent de réaliser³⁸.

Une économie à trois vitesses

Comme cela a déjà été dit précédemment, l'une des conséquences des réformes des années 1990 est l'augmentation de l'hétérogénéité structurelle caractéristique de la région. Cette hétérogénéité accrue se vérifie également au plan des entreprises; on assiste au déploiement d'un éventail de modalités de constitution, de fonctionnement, de relations avec leur environnement, selon la taille des entreprises en particulier.

Ceci nous permet d'affirmer que, dans ce sens, l'économie de la région fonctionne à trois vitesses.

Un premier groupe est constitué d'entreprises de dimensions réduites, structures organisationnelles atypiques et faibles capacités

³⁷ Ricardo Hausmann et Dani Rodrik, "Economic Development as Self-discovery" [en ligne] <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/selfdisc.pdf/>, 2003.

³⁸ Un complexe producteur d'acier qui doit décider du niveau de sa production, le fera en fonction de la rentabilité espérée. Celle-ci, à son tour peut être conditionnée par l'ouverture prochaine d'une ligne de chemin de fer qui permettra l'accès à des facteurs de productions moins chers, impliquant des économies d'échelle, dans la mesure où le niveau d'activité de l'usine sidérurgique augmente. Le prix actuel de l'acier ne tient pas compte du gain de rentabilité futur produit de l'augmentation de la demande qui ne manquera pas de se produire dès que la ligne de chemin de fer sera en chantier; les propriétaires du chemin de fer n'ont pas non plus été informés de la réduction qui pourrait intervenir sur leurs achats de facteurs de productions (l'acier) s'ils prolongeaient leurs lignes de train. Si les décisions d'investissement dans les deux industries étaient coordonnées, les deux secteurs pourraient compter sur une rentabilité infaillible de leurs projets. Voir l'article classique de Tibor Scitovsky, "Dos conceptos de economías externas", *La economía del sub-desarrollo*, A.N. Agarwala et S.P. Singh, Editorial Tecnos, 1973.

concurrentielles, qui pour ces raisons présentent une productivité relative plus faible et évoluent dans un contexte leur offrant peu d'opportunités en termes d'apprentissage et de croissance. Le deuxième groupe est formé de petites et moyennes entreprises formelles qui souffrent de sérieuses difficultés pour accéder aux ressources (en particulier financières et technologiques) qui seraient nécessaires au développement de leur capacité concurrentielle. Le troisième et dernier groupe rassemble les grandes entreprises nationales et étrangères qui souvent affichent des niveaux de productivité proches des standards internationaux, mais qui sont très isolées du reste de l'appareil productif local et souvent, font preuve d'une capacité très réduite en termes d'innovations.

En l'absence d'une véritable égalité des chances du fait de ces trois vitesses, l'adoption de politiques publiques actives visant à « niveler le terrain de jeu » moyennant des initiatives destinées à éliminer ou diminuer les obstacles d'ordres variés qui se dressent devant les différents types d'entreprises, est absolument nécessaire.

Trois principes directeurs de politique: l'inclusion, l'articulation et la densification

Afin de répondre aux diverses nécessités et demandes que secrète cette morphologie du corps entrepreneurial, la structure d'appui et d'incitations ne peut être monolithique; elle doit s'organiser autour de trois grands axes de politique: l'inclusion, l'articulation et la densification.

L'inclusion d'abord. Son objectif essentiel est de transférer le plus grand nombre possible de petites unités de production du secteur informel au secteur formel de l'économie. Il s'agit d'une stratégie clé dans une région où l'économie informelle représente en moyenne, presque 50% de l'emploi. Les mesures qui relèvent de cette stratégie doivent avoir une couverture large, mais être sélectives en ce qui concerne les unités de production auxquelles elles se dirigent en se basant sur une définition adaptée aux circonstances de chaque pays.

Parmi ces mesures citons la simplification des normes et des démarches administratives, la réduction des charges fiscales et de la complexité des modalités de déclaration, l'ouverture de l'accès au crédit pour de petits investissements et surtout pour le capital de travail et les programmes de formation élémentaire en matière de gestion et de technologie.

Il faut tenir compte du fait que les entreprises, une fois entrées dans le circuit formel, doivent faire face aux exigences de règlement des impôts, paiements des cotisations à la sécurité sociale et des contrôles portant sur le respect des régulations qui s'appliquent à leur activité. Si, en contrepartie, la formalisation ne rapporte que de maigres bénéfices, le bilan pertes et

profits de la formalisation sera négatif, et les politiques d'encouragement à l'inclusion se solderont vraisemblablement par un échec. C'est pourquoi l'incorporation au secteur formel doit permettre aux unités de productions qui en ont fait la démarche d'accéder à d'autres avantages (allègement d'impôts, accès au crédit et à la formation, entre autres) de même qu'à des instruments et politiques publiques qui rendent possible l'exécution de nouvelles activités, tout en assurant une certaine protection sociale aux travailleurs concernés.

La stratégie d'articulation est basée quant à elle fondamentalement sur des politiques horizontales, combinées avec des mesures sélectives dirigées à des conglomérats de production ou des chaînes de production spécifiques. Les politiques horizontales sont destinées à améliorer l'accès à l'information, au crédit, à la technologie et aux systèmes de commercialisation. Le soutien aux exportations peut prendre la forme de services de conseil sur les marchés extérieurs et d'appui, fourni par les organismes publics spécialisés en partenariat avec les chambres de commerce et organismes patronaux du secteur privé. À ces politiques peuvent s'en ajouter d'autres, d'aide aux activités de formation, d'introduction d'améliorations productives, technologiques et d'acquisition de nouvelles machines ou équipements.

Les politiques sélectives visent à promouvoir le développement de l'articulation des petites et moyennes entreprises (associativité), à faciliter les liens avec d'autres entreprises plus importantes et à fortifier les structures productives locales ou des chaînes de production spécifiques. Les deux groupes de politiques sont appliqués dans plusieurs pays mais il conviendrait d'introduire des améliorations dans leur formulation avec la participation des bénéficiaires potentiels, prévoir des mécanismes de suivi et d'évaluation, et surtout, étendre leur couverture.

Le troisième axe d'action mentionné, dont la portée est bien représentée par le concept de « densification », a pour mission d'incorporer plus de savoirs dans le tissu productif national ainsi que d'établir un réseau mieux articulé de relations productives, technologiques et professionnelles.

Il existe une polémique sur les avantages relatifs ou les effets indésirables qui peuvent découler des politiques horizontales par rapport aux sélectives. Une approche mesurée et pragmatique de la question permet de conclure que, en principe, une stratégie de développement productif doit contenir une combinaison des deux types d'initiatives. Les premières doivent s'adresser à l'univers des entreprises sans discrimination de secteur ou de taille; les sélectives, en revanche, sont dirigées à des activités ou à des secteurs particuliers considérés stratégiques pour le développement, que ce soit, entre autres raisons, pour leur dynamisme et leur potentiel exportateur, leur capacité d'adaptation, de création et de diffusion des innovations, ou encore pour l'intensité de leurs liens avec le reste de

l'appareil productif. Il a été dit qu'il était plus fructueux de soutenir des activités que des secteurs³⁹. Un choix tranché dans ce domaine n'est pas évident; les expériences réussies connues reposent sur des secteurs (industrie automobile en Asie du Sud-est, aéronautique au Brésil, fruiticole au Chili, entre autres exemples), mais le concept d'activité s'applique parfaitement à trois domaines: innovation, formation professionnelle et exportations.

En principe, les politiques générales et le bon fonctionnement des institutions propres d'une économie de marché devraient suffire pour que les grandes entreprises, davantage liées au marché international, mènent leurs opérations dans des conditions satisfaisantes. L'idéal serait, cependant, de compléter ce cadre avec des mesures concrètes visant à provoquer des changements d'intérêt public. Il s'agit dans ce cas d'actions stratégiques, donc très sélectives, qui exigent des autorités publiques une grande capacité de négociation et de persuasion pour réussir à mobiliser les efforts du secteur privé.

En général, cette stratégie peut être mise en œuvre moyennant diverses lignes d'action, entre autres, des programmes visant à fortifier les effets d'enchaînement de la base exportatrice, à encourager le partenariat public-privé dans des aires spécifiques du système d'innovation, à attirer les investissements étrangers de meilleure qualité en matière de liens productifs et de capacités technologiques, à soutenir l'expansion et l'internationalisation des entreprises nationales et à renforcer l'infrastructure de services afin d'éviter le phénomène de goulot d'étranglement du développement productif.

De la facilitation de l'accès à la promotion de l'articulation

De manière générale, il est nécessaire d'introduire un changement d'approche dans la mise en œuvre des politiques qui pourrait se résumer comme suit: passer de l'objectif de « faciliter l'accès » à celui de « promouvoir l'articulation ». L'approche traditionnelle en matière de politiques productives s'appesantissaient exclusivement sur l'offre d'instruments, et dans un effort de palier les failles du marché, visait à faciliter et à promouvoir l'accès à divers éléments comme le crédit, l'information, la diffusion et l'innovation technologique ou encore la formation. Ces stratégies s'épuisaient généralement en efforts isolés ayant peu d'impact sur le tissu productif. Dépasser ces déficiences requiert de mettre l'accent sur l'articulation, non seulement entre l'offre et la demande d'instruments d'appui, mais aussi sur celle entre les différents

³⁹ Dani Rodrik, "Industrial Policy for the Twenty-First Century" [en ligne] <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/UNIDOSep.pdf>, 2004.

établissements du secteur public qui forment partie de la première et des entreprises bénéficiaires qui relèvent de la seconde.

L'adoption de stratégies comme celles mentionnées exige une augmentation considérable de la transparence des politiques publiques; leur légitimité sera renforcée et leur conception notablement perfectionnée grâce à une fructueuse interaction avec ceux auxquels elles sont destinées. Il est également indispensable que dans l'optique d'une transparence et d'une efficacité accrues, soient instaurés des mécanismes de suivi et d'évaluation qui permettent d'apprendre des réussites comme des échecs et, en conséquence, de changer de cap ou d'introduire des ajustements pour atteindre les objectifs fixés. Dans leur ensemble, ces exigences soulignent l'importance de perfectionner le fonctionnement des institutions et la capacité des cadres de l'administration publique dans les aires stratégiques. La tâche est faisable comme le prouvent les progrès réalisés dans plusieurs pays concernant les équipes techniques des domaines monétaire et budgétaire.

Enfin, on ne doit pas oublier que dans le cadre d'une économie ouverte on dispose de moins d'instruments de politique, lesquels sont en outre de moindre portée, que dans le contexte d'économies semi fermées. D'une part, les normes internationales, les traités de libre-échange et les divers accords régionaux restreignent le recours à de nombreux instruments qui étaient d'usage fréquent autrefois. D'autre part, les contraintes budgétaires et financières obligent à une sélectivité accrue en ce qui touche à leur application. En conséquence, les mesures d'incitations seront certainement plus modérées que par le passé, surtout comparées à la puissance de celles caractéristiques de la période d'industrialisation sous la houlette de l'État. Tout cela exige de focaliser les efforts, de décupler leur efficacité et, surtout, d'identifier des manières novatrices de faire des politiques publiques.

Promotion de l'innovation technologique

Dans les économies ouvertes au commerce et aux investissements internationaux, l'importation de technologie incorporées aux machines, équipements et facteurs de productions, ainsi que d'actifs technologiques intangibles ou non incorporés, constitue dans de nombreux cas la manière la plus simple et la plus rapide d'accéder aux modes de production nécessaires pour réduire le fossé de productivité entre économies plus et moins avancées. Cependant, l'acquisition des connaissances qui permettent d'utiliser efficacement les technologies disponibles ne relève pas de la science infuse, mais implique au contraire le développement de capacités moyennant un complexe processus collectif d'apprentissage, dans des contextes qui, en outre, étaient marqués dans les années 1990 par une forte incertitude macroéconomique et une faiblesse institutionnelle endémique.

Le processus d'acquisition, d'adaptation et de développement de technologie se heurte dans certains cas au manque de marchés ou à leurs graves dysfonctionnements. Par ailleurs, l'innovation, qu'elle soit radicale ou qu'elle prenne la forme – plus modeste mais non moins profitable – de modifications adaptatives à l'environnement local, a besoin de l'intervention de divers agents publics et privés; le réseau qui relie tous ces acteurs autour de la transmission des connaissances et leurs application dans un pays a été dénommé « système national d'innovation ». C'est pourquoi la création de capacités technologiques exige non seulement le développement des investissements privés dans ce sens, mais aussi l'adoption de politiques d'institutionnalisation et de facilitation des relations entre ceux qui mènent à bien les recherches scientifiques et les développement technologiques et le système entrepreneurial.

Pendant des décennies, la plupart des pays de la région se sont efforcés d'étendre leurs capacités technologiques sur la base d'une approche centrée sur l'augmentation de l'offre de services pertinents. Mais à partir des années 1980, des changements importants se produisirent dans la conception et les instruments de politique. De pair avec les réformes économiques, des politiques plus horizontales furent adoptées, guidées par les demandes du système productif, tandis qu'étaient introduites des réformes dans l'infrastructure institutionnelle et modifiées les méthodes organisationnelles des institutions responsables du développement des sciences et de la technologie. Malgré ces changements, le modèle de politique en matière de technologie continue d'obéir en grande partie à une logique linéaire et de se caractériser par la faiblesse de l'articulation entre ses acteurs; nombre de pays de la région ont souscrit des accords internationaux de propriété intellectuelle, mais sans arriver à développer la capacité nécessaire à la gestion efficace des régimes de propriété intellectuelle.

La première restriction dont souffre la région au moment de mettre en place des politiques en faveur de l'innovation technologique est la rareté des ressources disponibles. Dans ces circonstances, seuls les pays les plus avancés de la région sont en mesure de consacrer à la recherche et au développement des montants susceptibles de financer, avec une certaine efficacité, les divers aspects de l'innovation. Dans les pays moins favorisés, les fonds alloués sont à peine suffisants pour soutenir quelques programmes triés sur le volet et autres mesures comptées de renforcement des liens au sein du système national d'innovation⁴⁰.

⁴⁰ Le niveau de développement technologique atteint dans la région, est très différent selon les pays. Seul le Brésil se situe au niveau de pays développés pour ses dépenses en recherche et développement (qui dépassent, en termes absolus, les dépenses de l'Espagne ou de l'Australie, dans ce domaine); les écarts des revenus par habitant entre les pays de la région (de 5 à 1, entre les cinq pays les plus riches et les cinq pays les plus pauvres) donne une idée des inégalités qui peuvent exister dans les capacités technologiques nationales.

C'est ainsi que la conjonction de capacités technologiques endogènes insuffisantes, de systèmes nationaux d'innovation balbutiants et du manque de ressource pour financer les processus d'innovation, forme un cercle vicieux rendant difficile la formulation de politiques efficaces. Une conséquence de ce qui précède est que les politiques nationales doivent se fixer des objectifs raisonnables, ce qui implique dans la plupart des cas cibler les actions de développement sur des segments du système d'innovation susceptibles de se consolider, en augmentant les économies de réseau et en consacrant les fonds publics à seulement quelques programmes vraiment réalisables.

La création de capacités technologiques locales

Il semblerait donc que l'investissement des entreprises multinationales soit l'un des moyens les plus efficaces pour provoquer le déploiement de nouvelles technologies dans les pays en développement. De fait, on a pensé pendant longtemps que ce type d'investissement venait systématiquement accompagné du « kit » permettant le flux des connaissances technologiques et le développement des réseaux de fournisseurs et sous-traitants locaux, ainsi que la formation des ressources humaines.

Or, des études récentes montrent qu'en général, le centre névralgique des activités de recherche et développement se trouve dans les pays industrialisés, et que les entreprises multinationales tendent à transférer le résultat de l'innovation et non les capacités innovatrices. Plus encore, il arrive que ces entreprises ne transfèrent que la technologie strictement appropriée à la modernisation des facteurs statiques dont est dotée l'économie hôte, sans nécessité de recourir à une main d'œuvre qualifiée (voir le cas de la *maquila*), et émigrent vers d'autres lieux quand le rapport des prix ne leur est plus favorable. Il ne s'agit donc pas d'essayer d'attirer le volume le plus important possible d'investissements étrangers directs, mais plutôt de tabler sur la qualité de ces investissements en termes de possibilité de bénéfices secondaires ultérieurs – emplois et innovations – qu'ils peuvent signifier pour l'économie locale et, pour ce faire, il faut explorer et motiver des formes d'interaction des entreprises étrangères investisseuses avec des segments déterminés du système national d'innovation.

De la sorte, nous revenons à un concept mentionné auparavant: la dimension la plus importante de la promotion de l'innovation est la création de capacités technologiques locales, mais dans un contexte où la technologie et la connaissance viennent de l'extérieur.

Axes de politique

Il est possible de proposer quelques grands axes stratégiques d'action pour le développement de l'innovation. En premier lieu, l'articulation de conglomerats d'entreprises autour des ressources naturelles, pourvu

qu'existe la possibilité de faire surgir de nouveaux avantages compétitifs à partir de l'agrégation de savoir à la ressource de base.

Une deuxième orientation est l'appui aux nouvelles entreprises dont l'activité est à base scientifique ou technologique (*start ups*). Entreprises de petites taille mais de grande densité de connaissance, elles présentent des caractéristiques spécifiques: résultats incertains, coûts séminaux élevés et actifs intangibles non réalisables avant l'obtention d'une patente

L'innovation dans le domaine de l'agriculture dépend également de manière cruciale des sous systèmes sectoriels d'innovation. Dans le modèle linéaire de politique technologique, des institutions gouvernementales comme L'institut national de technologie agricole (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria – INTA) d'Argentine ou l'Entreprise brésilienne de recherche agricole (Empresa Brasileira de Investigación Agropecuaria – EMBRAPA) au Brésil, exercèrent un rôle moteur dans le domaine de l'innovation et de sa diffusion dans le secteur; plus récemment, les entreprises transnationales productrices de graines se sont jointes au système en place et ont pris une place prépondérante dans les activités en faveur du progrès technique dans l'agriculture.

Comme quatrième exemple d'axes stratégiques d'intervention, un cas particulier par rapport au précédent peut être mentionné: les regroupements agroindustriels qui ont à la fois le potentiel d'être internationalement compétitifs et celui de distribuer à la fois les bénéfices tout au long de la chaîne de valeur, à condition qu'on parvienne à mettre en place un système local d'innovation auquel participeraient activement les petits producteurs et dont pourrait également tirer profit les grandes entreprises de traitement.

Une cinquième forme d'intervention pour promouvoir l'innovation est le développement de l'infrastructure des sciences et technologies. Cette entreprise, qui dans l'ancien modèle « offertiste » constituait l'axe central de la stratégie, devient aujourd'hui un parmi d'autres, tout en demeurant un élément clé. L'infrastructure des sciences et technologies, que constituent les centres de recherche, les laboratoires et les chercheurs, doit être renforcée, sa qualité, améliorée et ses objectifs doivent être plus clairement centrés sur les domaines scientifiques et technologiques qui s'avèrent complémentaires ou nécessaires aux efforts d'innovation privés, ou aux objectifs de politique des organismes publics.

Ressources naturelles et environnement

L'expansion et la durabilité de la capacité productive de l'économie n'exige pas seulement de conserver et d'augmenter le stock de capital, mais également d'utiliser à bon escient, de valoriser et de préserver les

ressources naturelles. De fait, le problème du mauvais résultat en termes d'épargne des pays de la région se fait plus aigu quand on décompte la perte en termes de patrimoine naturel

Par conséquent, pour favoriser une croissance durable, il est nécessaire de mettre en place un cadre de politiques et d'institutions dont la mission est de protéger la base productive liées aux ressources naturelles. Dans ce sens, la politique publique a un rôle important à jouer pour corriger les failles du marchés provenant de l'absence de prix et de régimes effectifs de propriété et de l'existence de marchés incomplets pour de nombreuses ressources naturelles et services environnementaux.

Le programme environnemental devrait tourner autour de trois grands axes d'action permettant une meilleure articulation entre les politiques de développement productif et la gestion durable des ressources naturelles et de l'environnement.

La première initiative consiste à renforcer la présence active de l'Amérique latine et des Caraïbes dans diverses négociations internationales. Actuellement, l'ordre du jour des accords internationaux inclut des thèmes d'importance vitale. D'une part, y figure le débat sur les droits de propriété intellectuelle, qui est une source de conflit attendu que une proportion significative de la biodiversité se trouve dans les pays de la région tandis que les pays développés détiennent la technologie de haut niveau et souvent, les patentes industrielles afférentes.

L'accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce de l'Organisation mondiale du commerce va dans le sens d'une « privatisation » des droits sur ces ressources, il est donc indispensable que les pays de la région analysent la question et trouvent des voies de négociation.

Par ailleurs, la proposition du monde en développement de poursuivre le processus de réduction et d'élimination des tarifs douaniers et des barrières non tarifaires des biens et des services environnementaux, a été très controversée, même si les pays se sont engagés à respecter dans ce cadre les clauses de la Déclaration de la Conférence ministérielle de Doha.

La deuxième ligne d'action consiste à développer une plateforme institutionnelle destinée à assurer la réussite d'une intégration explicite des objectifs et des instruments de la politique environnementale avec l'ensemble des politiques économiques et sectorielles. Ceci est particulièrement important dans le domaine de l'innovation technologique orientée à une gestion plus durable des secteurs forestier, énergétique, minier, halieutique et agricole.

L'utilisation des énergies renouvelables est un autre thème qui doit être inscrit au programme public/des gouvernements. Le développement

de ce type d'énergies peut profiter de l'émergence encore timide d'un marché international en matière de projets pour réduire les émissions de gaz responsables de l'effet de serre.

Les actions du troisième type viseraient les externalités négatives pour l'environnement dérivées des activités des secteurs de production. La réduction des impôts, l'attribution de subventions et d'avantages fiscaux sont autant de mesures qui visaient à attirer les investissements et les projets dans des secteurs des ressources naturelles et des activités dont l'impact sur l'environnement était notoire, ont eu des retombées très négatives sur l'environnement et ne sont pas compatibles avec le développement d'instruments qui aident à quantifier et internaliser les coûts sociaux de la dégradation environnementale. Les instruments publics pour faire face aux externalités environnementales peuvent être conçus selon le principe pollueur-payeur ou celui de consommateur-payeur, en d'autres termes que le coût soit assumé par les investisseurs ou les consommateurs.

Investissements dans les infrastructures

La nécessité d'augmenter la dotation de capital dans les infrastructures, et les limites dont a fait preuve l'investissement privé en la matière, ont motivé diverses propositions et initiatives visant à accroître la disponibilité de ressources financières pour l'investissement public en infrastructures, et à introduire, en outre, une flexibilité accrue dans la gestion budgétaire relative à ce type d'investissements.

Disponibilité des ressources et flexibilité budgétaire accrues

Un premier lot de propositions se réfère à la possibilité de recourir à des impôts spécifiques pour financer les projets d'infrastructures, particulièrement les impôts sur les hydrocarbures pour les d'infrastructures routières. L'argument est que, cet impôt permet que les usagers paient – bien que de manière indirecte – pour l'utilisation du réseau routier, la consommation de combustibles étant une bonne approximation de la demande de routes. Par ailleurs, le coût des combustibles dans la région reste très inférieur à son prix international et aux externalités négatives qu'il produit.

Un deuxième groupe de propositions vise à accroître la flexibilité dans la gestion des comptes publics, moyennant le perfectionnement des instruments de contrôle public et budgétaire qui différencieraient les dépenses de capital des dépenses courantes, de manière à ce que les investissements reçoivent un traitement comptable qui ne soit pas un handicap pour les prises de décisions économiques rationnelles.

Vers un assouplissement de la gestion des finances publiques

L'une des premières manières d'introduire plus de souplesse dans les comptes publics et de promouvoir une politique budgétaire orientée vers la croissance, est de reconnaître que les investissements et les dépenses courantes constituent deux faits économiques distincts et qu'en tant que tels ils doivent être traités différemment, évitant d'appliquer des plafonds ou des coupes aux investissements publics quand ceux-ci sont destinés à des projets dont les taux de retour sont supérieurs aux coûts d'investissement.

Dans ce sens, la règle conventionnelle du contrôle fiscal, qui impose des objectifs de déficit sur les dépenses totales, ne tient pas compte des actifs que créent l'investissement public, elle considère seulement le coût d'acquisition, ce qui crée un dérapage anti investisseur. Le contrôle devrait se centrer sur le concept de la solvabilité inter temporelle plutôt que sur celui du déficit, le premier étant beaucoup plus intéressant comme indicateur de la santé des finances publiques.

Le concept antérieur incorpore la notion selon laquelle l'investissement public, dans certains cas, est capable d'engendrer des retours financiers qui permettraient aux gouvernements de remplir leurs obligations à moyen et long terme. Dans cette optique, un espace de débat s'est ouvert qui revitalise le rôle que peut jouer l'investissement public dans le processus de formation brute de capital fixe et dans l'expansion de l'infrastructure.

Un autre chemin qui déboucherait sur une flexibilité budgétaire accrue est celui du renforcement des mécanismes qui stimulent diverses formes d'association entre les secteurs public et privé. Parmi les schémas possibles de collaboration, les partenariats public-privé – PPP, se sont institués en une importante alternative. Ces alliances permettent aux gouvernements de créer de nouvelles infrastructures sans grever immédiatement le budget, puisque les investissements sont financés par le secteur privé. Ce dernier est rémunéré par le gouvernement moyennant tarifs, loyers ou autre forme de rémunération courante, une fois que la prestation du service est effective. Ce mécanisme permet non seulement d'incorporer du capital et de la gestion privée mais également aux gouvernements de distribuer leurs coûts d'investissement dans le temps, puisqu'ils sont amortis avec les déboursments que fait régulièrement le gouvernement aux opérateurs du service.

Une troisième forme d'encourager la flexibilité dans la gestion des investissements publics se réfère au rôle du système bancaire multilatéral de développement. Aujourd'hui, la capacité de ces banques pour verser les prêts concédés est diminuée par les pratiques budgétaires du secteur

public. D'une part, ce type de financement s'inscrit dans les comptes comme dépense et comme telle vient donc alourdir le déficit ou la dette publique, raison pour laquelle il est limité par les restrictions et objectifs budgétaires des pays. D'autre part, ces prêts exigent souvent des fonds de contrepartie nationaux (*matching funds*) lesquels sont également comptabilisés comme dépenses avec le même effet que celui mentionné précédemment. Dans la mesure où les gouvernements ont des difficultés à financer leurs apports de contrepartie, le déblocage des prêts est rendu plus hasardeux. Il est de pratique courante que, comme partie des politiques de contention des dépenses publiques, ces postes budgétaires soient limités moyennant un système de quotas et de plafonds, qui ralentissent d'autant l'exécution des prêts, et partant, celle des travaux.

Les projets financés par le système bancaire multilatéral de développement sont en général de haute qualité et garantissent la cohérence microéconomique et la transparence des investissements, on devrait donc pouvoir en attendre une rentabilité sociale positive, indépendamment de la rentabilité financière. Pour cette raison, de même que les opérations de partenariat public-privé, les dépenses occasionnées par ces projets devraient être comptabilisés dans les budgets de l'État seulement lorsque les gouvernements effectuent les amortissements des prêts et non au moment où ils les reçoivent.

La disponibilité de nouvelles ressources pour le financement des investissements en infrastructures est une demande croissante des pays de la région. Les apports provenant du système bancaire multilatéral de développement ont fortement diminué depuis les années 1990, ce qui reflète en partie l'évolution des stratégies de ses organismes en matière de crédit, qui passèrent d'un modèle orienté au financement de la construction d'ouvrages à un autre, plus axé sur la promotion de la mise en œuvre des réformes et du changement institutionnel. La revitalisation de l'assistance technique et financière des banques multilatérales de développement, vu leur capacité de conception et d'évaluation de projets et leur rôle de fournisseur de financements à long terme, est fondamentale à l'aide au déploiement des services d'infrastructure dans la région.

Défis en matière de régulations

L'entrée du secteur privé dans la propriété, le financement, la gestion et la fourniture des services d'infrastructure survenue dans les années 1990 fit apparaître d'importants besoins en matière de régulation, qui ont mis à mal les capacités du secteur public et révélé de grandes faiblesses institutionnelles. En raison de ces carences, les bénéfices de la participation privée ont été inférieurs à ceux espérés car dans de nombreux cas, les augmentations de la productivité n'ont pas été transférées sur les

tarifs, d'où une moindre compétitivité et des salaires réels plus bas⁴¹. C'est pourquoi l'amélioration des régulations est aujourd'hui le grand défi que doivent relever les politiques publiques, afin que les investissements privés en infrastructures deviennent un véritable moteur de la croissance.

Au vu de ce qui précède, la nécessité d'améliorer et de renforcer les mécanismes régulateurs du secteur public, capables de faire face aux diverses modalités de partenariat public-privé, est une évidence; Le besoin de régulation active de la part de l'État dépend également du niveau de concurrence des secteurs des infrastructures auxquels s'incorpore le secteur privé. Moins il y a d'espaces et d'incitations à la concurrence, plus la régulation est nécessaire.

Fixation des tarifs

L'expérience des dernières années porte à croire que lorsque le secteur privé s'incorpore au financement et à la prestation des services d'infrastructures, l'un des principaux défis en matière de régulations porte sur les mécanismes et critères de fixation des tarifs.

Que la détermination du tarif soit entre les mains de l'opérateur privé ou qu'elle reste une attribution du secteur public, le calcul de ce tarif est compliqué par les problèmes d'asymétrie d'information et les difficultés de projection de la demande attendue. Les asymétries d'information sont peut-être l'un des principaux écueils pour une régulation satisfaisante et efficace car s'il n'a pas un bon accès à l'information, la capacité de l'organisme régulateur à estimer les coûts des opérations se trouve diminuée. Ce problème devient plus aigu quand les tarifs sont fixés à l'aide de modèles de marges sur les coûts (*mark up*), ou modèles d'efficacité qui requièrent la connaissance parfaite de la structure des coûts.

L'information asymétrique incite l'entreprise régulée à un comportement stratégique, cachant l'information sur sa technologie et sur ses coûts afin d'obtenir des rentes d'information. L'une des façons de faire face au problème est de comparer l'entreprise régulée avec d'autres de caractéristiques et milieu similaires, et de déterminer les tarifs sur la base de cette comparaison.

Un deuxième ensemble de problèmes afférents à la régulation des tarifs apparaît du fait que les contrats sont de longue durée, ce qui oblige à définir des critères et des mécanismes d'ajustement des tarifs dans le

⁴¹ Selon des enquêtes récentes, en Argentine le taux d'acceptation dans la population des bénéfices des privatisations et des concessions a chuté de 50% en 1998 à un peu plus de 10% en 2002. Au Mexique ce taux a baissé de 60% à 25%, et au Brésil de 55% à 35% dans la même période. Au Chili et en Bolivie, pour la période 1998-2000, on enregistre une baisse de presque 20 points, le taux d'acceptation des usagers étant passé de 60% à 40%.

temps. Que ce soit en raison d'ingérences politiques ou de difficultés à prévoir les événements futurs susceptibles d'avoir des retombées sur les coûts et la rentabilité des projets d'infrastructures, les contrats avec le secteur privés sont sujets à de fréquents amendements. Au cours des années 1990, près de 60% des contrats de concessions réalisés dans les pays en développement furent substantiellement renégociés au bout de trois ans d'existence, les concessions d'infrastructures routières étant le meilleur exemple de ce phénomène.

Beaucoup de pays adoptèrent la stratégie de « privatiser d'abord, réguler ensuite »; c'est ainsi qu'en Argentine et en Colombie, par exemple, les concessions furent mises en place sans avoir une structure contractuelle claire et précise, ce qui entraîna d'incessantes renégociations des conditions originales et signifia, par voie de conséquence, des coûts additionnels importants pour le secteur public et le reste de l'économie.

Mécanismes d'indexation

Un autre problème se fait jour concernant les contrats de longue durée; il s'agit de la nécessité de définir les mécanismes d'indexation des tarifs et la manière dont seront affrontés les chocs aléatoires et les variations de productivité. Les indices de réajustement des tarifs communément utilisés dans la majorité des pays correspondent généralement à un indicateur de l'inflation intérieure ou de la variation du taux de change.

Le risque de dévaluation constitue un obstacle pour les investissements privés en infrastructures dans les pays en développement. Parce que les entreprises se financent sur les marchés internationaux, il se produit un écart entre les recettes en monnaie locale et les passifs libellés en devises étrangères; une modification abrupte du taux de change aurait donc des effets négatifs sur la rentabilité.

Une mauvaise solution à ce problème est d'ajuster les tarifs en fonction du taux de change. Si la plupart des tarifs est indexée sur le taux de change, une dévaluation importante affaiblit la capacité régulatrice, les gouvernements se trouvant dans l'impossibilité de remplir leurs obligations contractuelles. Dans une conjoncture de ce type, deux éléments fondamentaux sont requis: flexibilité pour s'adapter aux changements de circonstances (gouvernabilité régulatrice face aux contrats incomplets) et engagements pour limiter les éventuels comportements opportunistes du gouvernement.

La difficulté de prédire les événements qui pourraient nuire à la rentabilité des entreprises privées exerçant leurs activités dans le domaine des infrastructures, a souvent conduit à des renégociations opportunistes, ce qui a empêché la répercussion des gains de productivité sur les tarifs,

au détriment de la compétitivité globale de l'économie. Actuellement les normes régulatrices jouent contre le transfert des gains de productivité aux tarifs, ce qui appelle l'introduction de spécifications concrètes qui régissent le moment et la manière dont doivent se dérouler les renégociations.

Une possibilité est que dans les contrats soit spécifiée un taux de retour donné, prévoyant un ajustement de la durée de la concession plutôt que du taux de retour. Par exemple, si se produit un gonflement non prévu de la demande, impliquant une augmentation du taux de retour, la durée de la concession pourra être raccourcie, ou allongée en situation inverse. Ce mécanisme permet de réduire le risque commercial, donc diminue les tentations de renégocier les termes du contrat en cas d'impacts négatifs de demande.

3. Vers un pacte de cohésion sociale

L'une des conséquences les plus graves du dysfonctionnement des politiques réformistes des années 1990 a été la déchirure provoquée dans le tissu social. L'augmentation de l'hétérogénéité productive et des inégalités, la croissance du secteur informel et du chômage, sont autant de menaces latentes pour l'harmonie de la vie démocratique et pour l'unité de vues et d'objectifs qui doit régner dans les processus de changement historique qui, obligatoirement, accompagnent le développement économique.

C'est ce qui motive la CEPALC à proposer un ensemble d'initiatives, basées sur l'adoption d'engagements réciproques entre les secteurs sociaux et l'État, visant à créer les conditions d'un avenir d'inclusion sociale pour la région.

Deux tendances

Sur le marché du travail, deux tendances se sont détachées en Amérique latine, au cours des années 1990: l'élévation du taux de participation et la chute tendancielle de celui de l'emploi, les deux mouvements contribuant à l'augmentation du taux de chômage visible.

L'effet conjugué d'un taux de croissance bas et instable dans un contexte de réformes qui réduisit la demande de travail par unité de produit, et de l'augmentation du taux d'activité, des femmes particulièrement, reflète le besoin accru des familles d'avoir en leur sein le plus grand nombre possible de travailleurs rémunérés pour lutter contre la précarité des revenus du foyer, a provoqué l'augmentation du taux de chômage, de 6,9% au début de la décennie, à 10,6% en 2003.

Parmi les réformes mentionnées, deux méritent d'être soulignées en raison de leur effet particulièrement néfaste sur l'emploi: i) le processus

d'ouverture accélérée qui présida à l'incorporation de technologies faisant un usage intensif de capital et de main d'œuvre qualifiée, processus auquel contribua la présence de monnaies nationales appréciées pendant de longues périodes, et, ii) la privatisation des entreprises publiques.

Augmentation du taux d'activité féminine et du taux de dépendance

Dans la lignée des phénomènes cités précédemment, on observe en Amérique latine, depuis déjà plus de deux décennies, une tendance à la baisse de la fécondité se devant à la prédisposition accrue des femmes à s'incorporer au marché du travail, ce qui a entraîné une diminution du rythme de croissance de la population en âge de travailler. Ceci, lié à l'augmentation de l'espérance de vie, fait que le taux de dépendance, après être descendu à son minimum, remonte, en raison de la forte incidence des retraités de plus de 60 ans. Cette augmentation, dans la mesure où elle se traduit par une demande accrue de services de santé et de pensions, fera inévitablement pression sur les systèmes de financement de la protection sociale. Cet alourdissement du taux de dépendance oblige également à considérer la qualité des emplois des personnes économiquement actives, car ce sont eux qui doivent assurer le financement de la protection sociale.

L'impact de la flexibilisation du travail dans un contexte de faible croissance

L'exacerbation de la concurrence qu'entraînent l'ouverture et la dérégulation des marchés, a conduit les entreprises de la région à recourir à la flexibilité du travail comme moyen d'augmenter leur compétitivité. Certes, la dérégulation du licenciement et de la stabilité dans l'emploi ont facilité la rapide adaptation des entreprises aux nouvelles conditions économiques, mais quand la bise de la faible croissance économique fut venue, la rareté des emplois et leur précarisation transformèrent la faiblesse économique en vulnérabilité sociale.

Les réformes furent pensées suivant le modèle anglo-saxon qui se caractérise par la priorité donnée à la flexibilité du travail y compris aux dépens de l'équité. Les contraintes budgétaires auxquelles devaient faire face la majorité des gouvernements limitèrent l'utilisation de modèles alternatifs, comme l'euro-social, en ce qu'ils impliquent des pressions plus fortes sur les systèmes de protection sociale. Au cours de la dernière décennie, la dérégulation des marchés du travail régionaux n'incita pas à l'embauche de travailleurs en nombre suffisant pour compenser les pertes d'emplois découlant de la baisse de la croissance et de la rationalisation des coûts de production. Les circonstances particulières dans lesquelles le modèle fut appliqué, à savoir, une croissance faible et volatile, et par moments négative, l'ouverture économique et les transformations organisationnelles et de la

localisation mondiale de la production, conspirèrent à la précarisation de l'emploi dans la région. La politique de flexibilisation, dans un contexte de croissance faible et instable s'est traduite par plus de chômage et de contrats sans protection sociale.

Le secteur informel, la flexibilisation de fait et l'augmentation des inégalités salariales

Au cours des dernières décennies, le secteur informel a augmenté sa présence dans la région, en faisant preuve d'une dynamique anticyclique⁴². C'est ainsi que pendant les périodes de récession, le taux de chômage croît mais le secteur informel aussi, et sert d'alternative au manque de travail et de revenus. En raison de la facilité d'accès à la plupart des emplois qu'offre le secteur informel, les rémunérations y subissent des ajustements quasi automatiques en fonction du nombre de travailleurs en concurrence.

La concentration de l'innovation technologique dans les secteurs de pointe formels a fait que ces derniers élèvent leurs exigences en termes de qualification, tandis que la flexibilisation a conduit à l'augmentation du nombre des travailleurs informels; les deux mouvements ont provoqué l'élargissement du fossé des revenus entre travailleurs du secteur formel et ceux du secteur informel. Par ailleurs, cette nouvelle structuration du marché du travail fait que la réactivation de l'économie augmente la distance entre les rémunérations des travailleurs formels de différents niveaux de qualification en raison de la pression de l'offre qu'exercent les travailleurs informels sur les postes de moindre qualification.

Pendant les années 1990, l'apparition d'emplois sous contrats à durée déterminée ou à temps partiels, ou sans contrat du tout ou sans protection sociale, et la baisse des salaires des travailleurs non qualifiés au niveau de ceux du secteur informel, aggravèrent les problèmes traditionnels de l'emploi. La population active, confrontée à l'instabilité de sa situation professionnelle, vit diminuer ses perspectives de développement et de formation, d'où des retombées négatives sur l'augmentation de la productivité. De la sorte, l'augmentation de la compétitivité à court terme des entreprises qui se tournèrent vers les technologies d'usage intensif de capital et adoptèrent des modalités d'embauche flexibles et des mesures de réduction de leur personnel, fut obtenue au prix de la diminution de la productivité moyenne de l'économie et des possibilités de croissance à long terme.

⁴² Le secteur informel résulte d'un subtil dosage entre la dynamique insuffisante de la région, les choix technologiques, la précarisation des revenus des ménages — donnant naissance à des stratégies de survie basées sur une offre accrue de travail — la décentralisation et la flexibilisation de la production, et le contournement des régulations. La validité relative des différents « ingrédients » varie selon les époques et les pays.

Quant aux systèmes de protection sociale, ils ne furent plus capables de couvrir ces nouveaux risques et, de plus, ils furent mis à mal par la pénurie de ressources publiques et l'instauration de nouveaux mécanismes institutionnels qui liaient, pour chaque travailleur individuellement, avantages sociaux et stabilité de l'emploi.

Les quatre piliers du pacte de cohésion sociale

La conjoncture actuelle appelle des solutions complexes, qui aillent à la racine du mal qui frappe le monde du travail et abordent les problèmes d'adéquation des mécanismes de protection sociale à la nouvelle structure de risques à laquelle sont confrontés les travailleurs. Les propositions, multiples, exigent des politiques sociales et économiques actives, structurées autour d'un pacte de cohésion sociale qui repose sur quatre piliers: la cohérence avec les fondements de la politique macroéconomique; la création d'emplois productifs; la protection sociale; et, l'éducation et la formation professionnelle.

Cohérence avec la politique macroéconomique

La cohérence avec la politique macroéconomique passe par deux facteurs fondamentaux. Premièrement, des politiques salariales qui autorisent l'indexation sur l'inflation ciblée et la répercussion des gains de productivité sur les rémunérations. Ce critère de long terme devrait constituer un plancher solide pour les négociations salariales et donner naissance à une flexibilité salariale sur la base de salaires participatifs qui évitent les ajustements drastiques en période de crise et permettent la participation aux bénéfices en période d'essor. Deuxièmement, dans un contexte de responsabilité budgétaire — qui suppose une gestion anticyclique des finances publiques selon une approche de solvabilité intertemporelle —, la mise en œuvre d'une politique d'inclusion sociale moyennant l'établissement de garanties de l'État en faveur des familles de revenus précaires, qui assurent l'accès de leurs membres aux systèmes solidaires d'éducation et de formation, à l'assurance chômage, aux emplois d'urgence, ainsi qu'aux prestations de santé et à la retraite.

Création d'emplois productifs

Le deuxième pilier du pacte est la création d'emplois productifs. Pour atteindre cet objectif, de nouvelles modalités de flexibilité du travail sont à mettre en place, ainsi que des politiques publiques en direction du marché du travail et des politiques spécifiques en faveur des travailleurs du secteur informel, ceci sans perdre de vue que le principal objectif d'une politique générale dans ce domaine doit être d'augmenter la formalisation de l'économie et de l'emploi.

La flexibilité du contrat de travail ne doit jamais laisser de côté la protection sociale intégrale. Les mécanismes de flexibilisation doivent inclure: i) l'élimination des contrats à durée déterminée et leur remplacement par un allongement de la période d'essai, ou bien la fixation de quotas « acceptables » de contrats à durée indéterminée et d'autres contrats plus souples pour un période donnée; ii) la possibilité d'horaires de travail plus souples; iii) l'établissement de plafonds pour les indemnités ou leur remplacement par des comptes d'épargne individuels; iv) la simplification des formalités de licenciements pour cause justifiée; et v) la flexibilité des conditions de détermination des rémunérations (salaires participatifs et autres mécanismes qui amortissent l'effet procyclique des crises en maintenant le niveau de l'emploi).

En ce qui concerne les politiques publiques en direction du marché du travail, on peut en distinguer trois types: les politiques actives, dirigées à des groupes touchés par des problèmes structurels, comme le manque d'information ou d'opportunités en accord avec leurs profils professionnels (ces mesures incluent les subventions à l'embauche ou à la recherche d'emploi); les passives, qui s'adressent aux groupes des chômeurs (assurance ou allocation chômage), et les assistancielles, dirigées aux groupes exclus du marché du travail et qui ont besoin d'une aide directe moyennant des transferts.

Enfin, pour augmenter la productivité et les revenus des travailleurs informels, il faut encourager leur accès aux ressources productives, aux marchés plus dynamiques et à de nouvelles formes d'organisation. Les défis sur ce terrain résident dans des situations comme le manque de garanties patrimoniales pour accéder au crédit, le coût élevé de l'endettement informel et la segmentation du marché du crédit. Les réponses sont diverses, de l'attribution de crédit sans aval à la reconnaissance ad hoc du capital informel. Les figures institutionnelles aussi sont variées, de l'adaptation des banques traditionnelles à la création d'une banque spécialisée pour les plus pauvres (ce qui présente autant d'avantages que d'inconvénients).

L'accès des travailleurs informels à des marchés plus dynamiques permettra de rompre le cercle vicieux des « producteurs informels pour consommateurs pauvres » (ceci inclut des tactiques comme la centralisation du pouvoir d'achat et la concentration physique des producteurs pour attirer une plus grande demande); enfin, les initiatives relevant de l'organisation, comme la création d'associations de producteurs et la promotion de liens de sous-traitance, sont également des canaux valables de promotion sociale et d'augmentation de la compétitivité des producteurs de l'économie informelle.

Protection sociale

Le troisième pilier d'un pacte de cohésion sociale est la protection sociale, en l'absence de laquelle toute proposition de flexibilisation faite antérieurement se traduirait par la précarisation de l'emploi et le transfert sur le budget de l'État du poids de la protection des travailleurs sans couverture. Les réformes des systèmes de sécurité sociale doivent contribuer à la mobilité de l'emploi moyennant la conception de schémas de « portabilité » des droits et obligations; en d'autres termes, se doter d'un système de protection orienté vers les personnes et non vers les postes de travail, réduisant ainsi la dépendance du travailleur vis-à-vis de l'entreprise pour sa protection. Les systèmes de protection sociale doivent également contenir des mécanismes solidaires de financement, afin de garantir la couverture indépendamment de la capacité de contribution des personnes.

Éducation formelle et formation professionnelle

Le quatrième et dernier élément de soutènement du pacte de cohésion sociale est l'amélioration des capacités productives des travailleurs par le biais de l'éducation et de la formation professionnelle. Dans un contexte caractérisé par le niveau sans cesse croissant de l'innovation et du savoir, l'éducation préfigure le destin des individus et des sociétés. Les changements provoqués par la mondialisation et les schémas de production qui dominent aujourd'hui, rendent incontournable la formation de ressources humaines capables de s'incorporer aux nouveaux régimes d'interaction, de travail, de production et de compétence. L'éducation est une exigence pour que les personnes puissent jouir des fruits du progrès et pour que les économies soient à même de garantir un développement durable, grâce à une compétitivité basée sur l'application plus intensive du savoir. Atteindre ces objectifs suppose améliorer les taux de complétude des études secondaires, adapter le système éducatif aux besoins du marché du travail et réduire le fossé numérique entre les nations et entre les catégories sociales. L'éducation recèle un formidable potentiel d'effet à long terme sur l'équité, mais pour que celui-ci se matérialise il est indispensable qu'existe une dynamique de création d'emplois de qualité. Dans ce sens, l'éducation et l'emploi constituent le maître-mot et la clef de voûte du développement économique et de l'équité sociale.

Chapitre II

Libres réflexions sur l'Amérique latine au seuil du troisième millénaire

Alain Rouquié

Pour un observateur distant, l'Amérique latine du siècle dernier semblait marquée par deux caractéristiques en apparence contradictoires. D'une part, la diversité des Etats et des sociétés. D'autre part, une commune instabilité cyclique qui affectait leurs évolutions tant politiques qu'économiques. Or si l'on en juge par les premières années du siècle en cours, la région a connu une mutation majeure. D'abord une surprenante continuité institutionnelle prévaut dans tous les pays tandis qu'après une longue période de volatilité et de quasi récession – la « décennie perdue » des années quatre-vingt, l'ensemble du continent bénéficie, depuis 2003 au moins d'une forte croissance. Ensuite, au-delà de l'unité historique et culturelle, on assiste à une restructuration de l'espace régional. On voit en effet se dessiner deux ensemble géopolitiques cohérents: une Amérique septentrionale et une Amérique méridionale.

Le Mexique, l'Amérique centrale et les Caraïbes sont économiquement et politiquement tournés vers les Etats-Unis, leur principal marché et leur référence culturelle. Des accords de libre-échange (NAFTA puis CAFTA-DR) ont institutionnalisé cette relation verticale avec Washing-

ton. Au Sud, le Brésil s'efforce de construire une « Communauté sud-américaine des Nations » qui associe, depuis sa création formelle à Cuzco en décembre 2004, le Cône sud, les pays andins, la Guyane et le Surinam. Le Brésil, qui semble devoir être le principal bénéficiaire de ce regroupement, a encore quelque peine à s'imposer. Mais le poids de son économie et l'attrait de son vaste marché devraient rendre inéluctable, à terme, le renforcement de ce projet sous-continental. Quoiqu'il en soit, il convient d'examiner la portée ainsi que les origines de ces changements pour comprendre ce qui s'est passé dans les années quatre-vingt dix et tenter de percevoir les amorces du futur.

A. Oh les beaux jours

Il suffit d'observer la géographie physique du continent, nord et sud confondus, pour remarquer que, jamais depuis la Seconde guerre mondiale, l'Amérique latine n'a eu autant de gouvernements démocratiques et pendant si longtemps. En 2006, l'année des douze élections présidentielles, tous les gouvernements de l'Amérique continentale sont constitutionnels et représentatifs. Après des décennies d'instabilité et de dictatures, la démocratie semble s'être enracinée dans tous les Etats, y compris dans ceux qui n'avaient aucune expérience antérieure de fonctionnement pluraliste. Ce qui était le cas en particulier de l'Amérique centrale, en dehors du Costa Rica. Parmi les situations exemplaires, on pourrait citer l'Argentine qui, après cinquante ans d'hégémonie militaire et d'instabilité, peut fêter un quart de siècle de démocratie, ou le Mexique qui a connu soixante dix ans de domination d'un parti-Etat avant de réaliser enfin l'objectif principal de la Révolution de 1910, le « suffrage effectif », c'est-à-dire le pluralisme et l'alternance au pouvoir.

Les élections très commentées de 2006, bien plus qu'un éventuel « tournant à gauche », ont exprimé une exigence de citoyenneté et d'intégration sociale. La mobilisation électorale de groupes ethniques séculairement marginalisés, le vote des couches les plus défavorisées pour des candidats issus des classes populaires constituent une véritable révolution silencieuse dont on n'a pas pris encore toute la mesure. Ces évolutions ont contribué entre autres à mettre fin aux dernières « démocraties de basse intensité » où des « citoyens passifs » restaient enserrés dans des loyautés verticales. La vraie révélation de ce « printemps démocratique » latino-américain est que désormais « les gouvernants ressemblent de plus en plus aux gouvernés ».

Tandis que la démocratie se consolide, la croissance est de retour après de longues années de vaches maigres. L'Amérique latine vient de connaître cinq années de suite de forte croissance et cette tendance semble

devoir se poursuivre. L'essor des exportations est pour beaucoup dans cette prospérité. Ces progrès sont dus, en effet, à une forte demande internationale de matières premières et à la montée des cours des biens exportés. Mais on ne saurait méconnaître l'amélioration quasi générale de la gestion économique. Si la balance commerciale est excédentaire, les budgets sont équilibrés dans presque tous les pays. L'inflation est jugulée et n'atteint « deux chiffres » que dans deux pays. Le continent dispose pour la première fois depuis longtemps de réserves financières importantes, même si celles-ci sont trois fois inférieures à celles de la Chine. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que ce continent qui fut le champion de la dette extérieure ait vu son endettement se réduire. L'Argentine a divisé par deux sa dette, avec des méthodes, il est vrai, abruptes. Le Brésil, en toute orthodoxie se retrouve en dessous des vertueux critères européens de Maastricht.

Dans la stratification internationale, comme on le sait, les Etats d'Amérique latine se rattachent à la classe moyenne des nations. Ils appartiennent en outre pleinement à l'Occident, par leurs valeurs, leurs cultures, leurs institutions. Aussi n'est-il pas étonnant que le « rattrapage » des pays du Premier monde soit une préoccupation quasi obsessionnelle de leurs élites (voir les « 50 ans en 5 ans » du créateur de Brasilia). Les Mexicains, qui ont eu l'audace de devenir membre du club de pays riches qu'est l'OCDE, savent maintenant ce qu'il en coûte de se comparer en permanence. Ceci étant, la situation relative de l'Amérique latine au début du XXI^e siècle paraît plutôt enviable.

Son revenu par habitant est élevé. Il est 70% supérieur à la moyenne des pays en développement et arrive au second rang derrière les Etats de l'OCDE. Si l'on prend les grands émergents comme référence, le revenu régional latino-américain est huit fois celui de l'Inde et trois fois celui des Chinois. Pour l'espérance de vie, le continent vient également après les pays riches de l'OCDE et devant la Russie et l'Europe de l'est. De même pour la mortalité infantile et l'alphabétisation où des progrès remarquables ont été accomplis. Il convient donc de ne pas évaluer un pays ou un groupe de pays sous le seul angle du taux de croissance.

Dans la comparaison internationale, le continent bénéficie en outre d'un avantage crucial et souvent ignoré. L'important rôle politique joué par les armées, les multiples coups d'Etat et les nombreuses dictatures militaires qui ont jalonné le XX^e siècle ont dissimulé la faiblesse des dépenses militaires latino-américaines. L'Amérique latine est une zone de paix. Dénucléarisée depuis la fin des années soixante par le Traité de Tlatelolco, elle a été démilitarisée à la fin du siècle après la restauration des démocraties. Ceci mérite d'être rappelé.

Cette brève esquisse de bilan laisserait penser que l'ouverture et les « réformes structurelles » des années quatre-vingt dix, pour doulou-

reuses qu'elles aient été, ont eu une utilité fonctionnelle durable. Qu'en est-il vraiment?

B. Du bon et du mauvais usage des réformes

Tandis que le commerce international dans les années 1960-70 devenait le principal moteur de la croissance mondiale et que certains pays asiatiques mettaient en œuvre des politiques de promotion des exportations, l'Amérique latine restait, pour l'essentiel, fidèle au modèle d'« industrialisation substitutive » (ISI). Cette politique avait donné de bons résultats, mais sa rationalité semblait peu adaptée au nouveau contexte mondial. Cependant la disponibilité de liquidités internationales et le recours à l'endettement ont occulté un certain temps l'épuisement du développement autocentré dont la productivité régressait inexorablement. L'accumulation de déséquilibres macro-économiques, les multiples déficits, un niveau d'inflation presque incontrôlable finirent dans les années quatre-vingt par bloquer la machine économique. Au début des années quatre-vingt dix, en dehors du Chili, les Etats du continent présentaient encore un faible taux d'ouverture et un niveau d'exportation réduit. Il est vrai que dans le modèle en vigueur d'économies protégées, les productions non traditionnelles n'étaient guère compétitives sur les marchés extérieurs.

Les réformes ne pouvaient donc être plus longtemps différées. Encore fallait-il en choisir les modalités. Ou bien on agissait dans l'urgence par des politiques de choc spectaculaires censées donner des résultats immédiats, ou bien on optait pour un pragmatisme graduel et prudent. Mais dans tous les cas ces changements de cap rendus indispensables par la « mondialisation » ont été accompagnés d'une idéologie « opportuniste » qui absolutisait le recours à la « main invisible » du marché dans tous les domaines. Ainsi, au nom des nécessités d'une économie mondialisée, l'Etat était dénoncé comme un obstacle à la croissance et au progrès. Il devait s'effacer et réduire ses compétences à un niveau minimal. Dérégulation et libéralisation constituaient les conditions premières de la prospérité.

Selon cette doctrine il n'existait qu'une seule politique économique possible dans un monde de concurrence généralisée. Le « fondamentalisme de marché » imposait une recette universelle, indiscutable. Mais ce discours dogmatique qui légitimait les réformes libérales était non seulement anti-étatique, il était également anti-démocratique puisqu'il excluait les choix politiques donc le pluralisme et ses alternatives, au nom d'une prétendue autonomie de la sphère économique. Cette idéologisation des réformes semble, en effet, peu compatible avec une logique politique fondée sur le principe majoritaire. Si les alternances représentatives ne peuvent avoir aucune influence sur les politiques économiques et sociales, à quoi peuvent

bien servir les élections? On comprend, dans ces conditions, l'ampleur du désenchantement des opinions publiques à l'égard de la démocratie qui s'est manifesté notamment par la poussée des votes « anti-système » dans plusieurs pays de la région au début des années 2000.

Les conséquences sociales des réformes libérales des années quatre-vingt-dix ont été amplement décrites. L'ouverture économique, la dérégulation, les privatisations, la réduction du périmètre de l'Etat ont provoqué la montée du chômage, la précarisation de l'emploi, l'accroissement des inégalités et de l'exclusion sociale. La « désalarisation » et l'expansion du secteur informel ont laissé sans protection sociale une fraction croissante de la population active. Le nombre absolu des pauvres s'est accru. Malgré la fin de l'inflation et la hausse continue des revenus, la pauvreté n'a guère reflué globalement puisqu'elle se situe en 2006 à peu près à son niveau de 1980. Pour ne rien dire de la disparition des perspectives de mobilité sociale ascendante qu'entretenaient dans le modèle économique antérieur la création d'emplois industriels stables et les politiques sociales.

De fait l'idéologie économique dominante a volontairement confondu la *croissance* et le *développement*. En 1980, le Rapport Brandt (*North-South, a Programme for Survival*) définissait le développement comme « le progrès social et économique désirable », « une amélioration des conditions de vie (...), de la distribution des revenus et de l'emploi ». La croissance et l'industrialisation en étaient les éléments moteurs, mais non uniques. Un retour à ces définitions élémentaires permettrait sans doute d'expliquer comment une forte croissance économique peut aller de pair, comme on l'a vu récemment dans certains pays, avec une forte insatisfaction de l'opinion publique et des votes protestataires d'une ampleur surprenante.

On peut penser que la phase d'ultralibéralisme intéressé appartient au passé et que l'Amérique latine du XXI^e siècle a tourné la page des illusions du « marché pur ». Il est vrai qu'on ne croit plus guère aux recettes uniques, et aucun consensus salvateur n'est venu remplacer celui de Washington. L'Etat, de même, est de retour. Son rôle économique et social pour atténuer les chocs extérieurs et l'impact d'une concurrence sans frontière est à l'ordre du jour. Les « politiques industrielles » ne sont plus taboues. Enfin, les gouvernements de droite comme de gauche se préoccupent de faire reculer, par des méthodes diverses, la pauvreté.

Cependant cette inévitable correction de trajectoire n'efface pas les séquelles de la « pensée unique ». Si les chiffres parlent d'eux-mêmes, les changements culturels pèsent durablement sur les comportements. Or l'idéologie du « tout marché », puissamment orchestrée, a eu pour conséquence sinon pour objectif de modifier de fond en comble la culture socio-politique en implantant sur la déchirure du pacte social et le repliement de l'Etat une utopie individualiste. En privatisant des biens et des services

qui étaient auparavant publics et universels, on a transformé le citoyen en consommateur qui ne doit compter que sur lui-même. Face à la logique privatisante et individualiste de la « société de marché » et aux intérêts économiques qu'elle a suscités, la restauration d'un sens de la solidarité collective n'est pas une tâche aisée. En privilégiant la croissance, et elle seule, on disqualifie les dépenses publiques dont la rentabilité immédiate n'est pas apparente. Une redistribution des revenus en faveur des couches défavorisées apparaît, à la limite, comme une injustice populiste à l'égard des plus performants. Et, comme on le sait, il est plus facile de faire sortir le démon de la lampe magique que de l'y faire rentrer.

Mais l'affaiblissement programmé de l'Etat et l'abandon d'une partie de ses compétences prioritaires ont d'autres effets sans doute plus inquiétants. La montée de l'insécurité dans les villes, le gonflement de la délinquance notamment juvénile et la prolifération de trafics illégaux ne sont pas seulement des conséquences de la pauvreté. L'exclusion qui prive le citoyen d'avenir, l'érosion de l'appartenance collective, le démantèlement institutionnel et la délégitimation de la puissance publique sont autant de sources de risque dans des sociétés où l'information et le niveau éducatif rendent les inégalités moins supportables. Face à la « globalisation noire » des *cartels* et des *maras*, les Etats ont perdu bien souvent les ressources humaines et les moyens administratifs ou symboliques d'imposer la loi. A terme, la nouvelle culture du « tout commercial » affecte la gouvernabilité.

On nous dira que c'était là le prix à payer pour sortir d'une impasse économique et pour s'adapter aux nouvelles réalités internationales. L'insertion compétitive sur le marché mondial ne pouvait s'effectuer sans « destruction créatrice ». Mais les résultats dans ce domaine sont-ils à la hauteur? Sans avoir le fétichisme des chiffres, envisager comme objectif à terme un doublement de la participation de l'Amérique latine au commerce mondial, par rapport à 2005, reviendrait à porter celle-ci à son niveau de 1953!

C. « Désintégration » et libre-échange

L'intégration régionale a été en Amérique latine le grand espoir des années 1990. La décennie a, en effet, été marquée par la relance du Pacte andin, par les progrès remarquables du processus centre-américain et, surtout, par la création du Mercosur. Dans le cadre d'un régionalisme ouvert, la nouvelle dynamique d'intégration se donnait pour finalité de renforcer la compétitivité des Etats-membres en accroissant les échanges commerciaux intra-zone et les économies d'échelle qui en découlaient. Des financements mutualisés allaient faciliter la modernisation des infrastructures. Sur le plan politique, les ensembles régionaux auraient plus de poids dans les négoc-

ciations multilatérales. Les intégrations, source de détente et de solidarité, contribueraient enfin à consolider les fragiles démocraties renaissantes.

A l'aube du nouveau millénaire, les processus d'intégration ont fortement réduit leurs ambitions en Amérique latine. La création de véritables marchés communs n'est plus un objectif réaliste. Le Pacte andin vient de perdre, après le Chili dans les années soixante-dix, un autre de ses membres et non le moindre, le Venezuela. La CAN, dotée d'institutions de qualité, semble ainsi s'éloigner de son axe économique majeur, celui que constitue le commerce Colombie/Venezuela, tandis que par ailleurs les restrictions sur les mouvements de produits, de services et de main d'œuvre sont loin d'être levées. Le Mercosur si prometteur est victime de son asymétrie originelle autant que du refus d'institutions communes qui la reflète. Non seulement il n'avance plus en matière de désarmement douanier et de suppression des obstacles aux échanges, mais il recule plutôt avec l'adoption de garde-fou et de protections sectorielles intra-communautaires. Des Etats-membres n'hésitent pas à porter leurs différends bilatéraux devant des instances arbitrales extérieures. L'adhésion du Venezuela, qui poursuit d'autres objectifs que ceux strictement commerciaux du traité fondateur, ne semble pas devoir faciliter la construction d'un espace commun. Seul le Marché commun centre-américain paraît progresser, malgré les réticences de certains de ses membres. Mais en fait ces progrès ont été fortement stimulés par la signature d'un traité commercial avec les Etats-Unis (CAFTA-DR). A défaut de volonté politique commune, celle d'un fédérateur extérieur a prévalu.

Evidemment la crise des intégrations a poussé certains Etats à rechercher des alternatives bilatérales à l'instar du Chili ou du Mexique signataires d'une multiplicité d'accords de libre-échange. En outre, le blocage sans doute terminal du projet panaméricain de ZLE des Amériques (ALCA), en novembre 2005 (Sommet des Amériques de Mar del Plata), ne laissait guère, temporairement au moins, d'autres issues. C'est ainsi que la Colombie, le Pérou et Panama ont conclu des accords commerciaux avec Washington. Au sein même du Mercosur, l'Uruguay, pour des raisons plus tactiques qu'économiques, a été tenté par un accord du même type. Le Brésil, quant à lui, est attiré par un « partenariat stratégique » avec l'Union européenne et, au-delà, par un G3 avec l'Inde et l'Afrique du sud et aspire à nouer des relations renforcées avec les autres géants périphériques du BRIC (Brésil, Russie, Inde, Chine).

Si l'intégration reposait sur le dépassement des conflits bilatéraux, la crise de « désintégration » s'accompagne, au contraire, d'un renouveau de tensions régionales. Des contentieux strictement commerciaux s'enveniment en se politisant. A l'occasion de ces différends, le nationalisme resurgit et s'affirme à travers des poussées électorales souverainistes ou

antisystème. On avait signalé la coïncidence entre la crise de la dette et la vague continentale des démocratisations. La solidarité démocratique et les intérêts communs avaient imposé des rapprochements. Aujourd'hui, certains en Amérique latine pensent comme les Eurosceptiques en Europe que, face à la mondialisation, l'échelon régional n'a plus de sens. Peut-être parce que les Etats concurrents sur le marché planétaire se tournent le dos et ne s'intéressent plus à leurs voisins alors même que ceux-ci constituent toujours des partenaires essentiels pour leur économie.

Les projets d'intégration envisageaient initialement la construction d'un avenir commun entre les Etats-membres. Les accords de libre-échange, quant à eux, se limitent, comme leur nom l'indique, à libéraliser le commerce. Le premier signé et mis en œuvre par un Etat du continent avec les Etats-Unis, l'ALENA (NAFTA), a, à cet égard, tenu ses promesses. Le Mexique a accru fortement les exportations vers l'Amérique du Nord devenue, avec plus de 85% de son commerce extérieur, un marché dominant sinon unique pour son économie. Mais l'accord n'a pas répondu aux attentes des Mexicains. L'accès privilégié au grand marché nord-américain n'a pas résolu le problème de l'emploi « formel » au Mexique ni fait « converger » les salaires. « Exporter des produits plutôt que des hommes », ce slogan brandi dans les années 1990 par les négociateurs mexicains de l'accord, s'est révélé largement illusoire. Les flux migratoires n'ont cessé d'augmenter depuis 1994. A tel point que le Mexique a caressé l'espoir sinon d'une libéralisation totale des mouvements de main d'œuvre, du moins d'une plus grande ouverture des Etats-Unis à l'émigration. De 2000 à 2006 ce thème est devenu, malgré le 11 septembre, l'enjeu majeur des relations bilatérales. De même qu'il constitue une préoccupation permanente pour la plupart des Etats d'Amérique centrale et des Caraïbes.

On connaît l'importance financière des envois d'argent des émigrants à leurs familles. En 2005, ces *remesas* représentaient plus que le total des investissements étrangers et de l'APD reçus par les pays d'origine, notamment dans l'Amérique latine du Nord. On a également étudié l'impact de ces flux financiers sur les sociétés réceptrices. On a cru y voir « la face humaine de la globalisation » ou du moins une sorte d'« amortisseur social ».

Quoi qu'il en soit, pour certains pays d'Amérique centrale et des Caraïbes, ces *remittances* représentent 15%, voire plus, du PIB. Aussi leurs économies se transforment-elles, peu à peu, en économies de consommation tandis que les investissements s'y dirigent de manière préférentielle vers le commerce d'importation et la distribution de produits de haut de gamme. L'émigration tend ainsi à aggraver une des distorsions fondamentales qui affecte traditionnellement les sociétés d'Amérique latine, à savoir l'« incongruence » entre une consommation de pays riche et une structure d'emploi de sociétés en transition. Un mode de consommation que stimule

la concentration historique des revenus n'est guère favorable à un développement accéléré notamment parce qu'il réduit la capacité d'épargne qui en est un des ressorts.

D. L'Extrême Occident aux prises avec la globalisation

L'abandon du modèle autocentré et l'ouverture des économies ont eu des retombées très significatives pour le commerce extérieur. La croissance des exportations est désormais un objectif prioritaire pour tous les Etats, quels que soient leurs régimes. La conjoncture des années 2000 a été très favorable à cet égard et pas seulement pour les pays producteurs de pétrole. L'Amérique latine, et surtout l'Amérique du sud, a vu s'élever les cours de ses principaux produits d'exportation parallèlement à la croissance des volumes exportés. La forte poussée de la demande mondiale provient essentiellement de la montée en puissance de l'Asie. Le réveil économique de la Chine est l'événement le plus considérable de la dernière décennie. Vingt ans de croissance autour de 10% ont fait de l'Empire du Milieu la 5^e puissance économique mondiale et le 3^e pays exportateur. La Chine, spécialisée dans l'industrie manufacturière, a d'énormes besoins de matière première. Elle est donc devenu un client important pour l'agriculture et la production minière latino-américaine.

Mais le miracle chinois a son revers. S'il est favorable aux pays dont les productions sont complémentaires de l'économie chinoise, il concurrence directement ceux qui pratiquent la sous-traitance manufacturière à destination du marché nord-américain. Nous retrouvons là la subdivision politique et économique du continent que nous avons déjà signalée. Pour le Mexique, l'Amérique centrale et les Caraïbes, la proximité ne suffit pas à compenser le différentiel des coûts de production. Le Mexique des *maquiladoras* a été détrôné sur le premier marché du monde par la production chinoise qui tire les salaires industriels vers le bas, pour le moment du moins conformément à la logique sans fin des délocalisations. Par ailleurs, l'Eldorado chinois, première destination des investissements étrangers, détourne une partie de ceux-ci de l'Amérique latine.

Mais la forte demande chinoise affecte aussi fondamentalement la composition et l'équilibre des économies bénéficiaires. Ainsi, 75% des exportations brésiliennes destinées au marché chinois sont constituées de produits agricoles (soja, bois, cellulose...) ou de minerais (fer). Ce qui ne va pas dans le sens d'une diversification du commerce extérieur vers des produits de forte valeur ajoutée même si ce n'est guère préoccupant pour le géant brésilien qui vend encore davantage à l'Argentine qu'à la Chine. Mais des pays sud-américains moins complexes courent le risque de voir

leur commerce extérieur revenir, sous l'impact de la demande chinoise, à une quasi mono-exportation, comme à l'époque de la croissance *hacia afuera*. Cette nouvelle structuration commerciale tend à « reprimariser » en quelque sorte des économies déjà industrialisées ou en cours d'industrialisation. Elle ne contribue pas à un développement équilibré et assez peu à la création d'emplois.

On peut se demander, en outre, si l'envolée durable des cours des matières premières ne va pas accentuer la tendance historique des économies latino-américaines à privilégier le court terme voire à tout sacrifier au « produit-roi ». Mais, au-delà, cette nouvelle situation pose un double problème sur lequel il convient de s'arrêter. Il s'agit, d'une part, du « faux dilemme » des relations entre production de matières premières et développement et, d'autre part, du caractère passager ou durable de l'actuelle prospérité régionale.

La très grande volatilité des cours des matières premières a été souvent signalée comme une des principales raisons de l'instabilité économique de la région. On ne peut pas pour autant affirmer que l'abondance de ressources naturelles soit un obstacle à la modernisation ou qu'une économie reposant sur les *commodities* a moins de chance qu'une autre d'atteindre un plein développement. Avant d'avoir recours aux comparaisons internationales, deux remarques s'imposent. D'abord, les économies disposant d'avantages naturels importants sont peu incitées à modifier leur offre pour accéder aux marchés extérieurs. De même, elles sont moins portées vers l'innovation et le progrès technologique que des économies pauvres en ressources minières ou agricoles. Comme on le sait, l'industrie innove ou disparaît. Il n'est pas pensable que l'Allemagne d'aujourd'hui propose sur le marché international les produits manufacturés de l'ère de Bismarck. Il n'en va pas de même des producteurs de matières premières. Ce qui ne signifie pas que l'innovation ne soit pas tout aussi vitale pour leur développement, mais elle n'apparaît pas indispensable aux opérateurs sans une forte implication de la puissance publique.

Venons-en aux comparaisons. L'Australie peut être prise comme référence: cette grande nation agricole figure aujourd'hui au nombre des pays développés. On a remarqué que jusqu'en 1930 l'Argentine et l'Australie étaient deux pays riches et dynamiques qui se modernisaient au même rythme. A partir de la Grande dépression, leurs destins divergent. Aujourd'hui l'Australie, qui a connu dix-sept années consécutives de croissance, est parmi les quinze premières économies mondiales et les cinq premiers pays en Indice de développement humain (IDH). Des travaux comparatifs ont mis l'accent sur les avantages géostratégiques de l'Australie par rapport à l'Argentine, le contexte asiatique, l'appartenance au Commonwealth. On a aussi rappelé l'importance de son secteur minier qui

s'affirme dès la première moitié du XIXe siècle et place aujourd'hui deux sociétés australiennes parmi les plus grands conglomerats miniers mondiaux. Mais la différence fondamentale provient sans doute de l'ancienneté de l'industrialisation et de la longévité d'un système démocratique stable donc redistributeur. Industrie et régime représentatif ne sont pas sans lien avec l'« égalité des conditions », c'est-à-dire avec un faible niveau d'inégalité. L'Australie, grand exportateur agricole et minier, a totalement éliminé la pauvreté au sens « onusien » du terme. Par ailleurs, les 20% d'Australiens les plus riches sont presque trois fois moins riches (en pourcentage du PIB) que leurs homologues argentins. La démocratie, au sens tocquevillien du terme, loin d'être un obstacle au développement peut en être le ressort.

La deuxième interrogation, plus conjoncturelle, porte sur le caractère durable ou passager de l'actuelle embellie. Les cinq années successives de forte croissance que le continent vient de connaître n'ont pas eu de précédents depuis bientôt quarante ans. Il est vrai que la croissance mondiale a été forte pendant cette période et que la plupart des pays d'Amérique latine ont remis leurs finances en ordre et sont en majorité prudemment gérés. Ils présentent donc une moindre vulnérabilité aux chocs extérieurs. On s'accorde à penser qu'à court terme la demande de matières premières ne devrait pas baisser. Les cours du pétrole resteront élevés. En effet, les investissements en exploration-production et en capacité de raffinage sont insuffisants tandis que l'envolée de la demande asiatique semble incontrôlable. Au-delà, nous sommes confrontés aux incertitudes chinoises ou nord-américaines et au ralentissement de la croissance mondiale après la crise du marché hypothécaire américain.

Ainsi la Chine, même si elle n'a pas à affronter des accidents de parcours dus à ses actuels déséquilibres et à ses faiblesses structurelles, peut, et doit, selon ses dirigeants, réorienter sa croissance. Une hausse de sa productivité et de son efficacité industrielle lui permettrait de réduire sa consommation unitaire de matières premières. Ceci aurait évidemment des conséquences immédiates sur les exportations latino-américaines. D'autant plus que dans certains secteurs, l'ogre chinois est un ogre archaïque qui a redonné vie à des activités minières en déclin face à la concurrence de nouveaux matériaux.

Quelles seraient les conséquences d'une telle évolution pour la prospérité latino-américaine? Plusieurs variables sont à prendre en compte parmi lesquelles la croissance du pouvoir d'achat et de la consommation en Asie, mais, toutes choses égales par ailleurs, tout dépendra certainement de la façon dont les revenus du boom actuel auront été utilisés dans chacun des Etats du continent latin. Les pays qui auront accumulé un trésor de guerre pourront faire face à un retournement de conjoncture et s'adapter en stimulant leur marché intérieur. Il en ira sans doute de même pour ceux qui

auront investi dans l'accroissement de la valeur ajoutée de leur production. Le développement prendra alors le relais de la croissance.

E. Les paradigmes du développement en question?

La Chine apparaît aujourd'hui comme la véritable locomotive de l'économie mondiale. Les experts financiers estiment que les pays du BRIC (Brésil, Russie, Inde et Chine) ont davantage contribué à la croissance globale que les Etats-Unis ces dernières années. Qui plus est, les Etats émergents et le monde en développement semblent être devenus la principale force stabilisatrice tandis que, du krach des valeurs informatiques à la crise des prêts hypothécaires américains, les pays industriels de référence, et notamment le premier d'entre eux, en matière de normes et de gouvernance financière, menacent la prospérité générale. Sans avoir un penchant pour les paradoxes, on peut se demander, à l'heure où la Chine soutient en quelque sorte la croissance étatsunienne, ce que signifie la hiérarchie internationale. Assiste-t-on à une émancipation du Sud voire à une véritable inversion des relations Nord-Sud? De fait, les changements du système international ne se limitent pas à la sphère financière et à une diffusion inattendue du pouvoir économique.

Le monde est en train de cesser d'être unipolaire. Le concept même de globalisation a pris un sens nouveau. On s'accordait, il y a peu, à considérer que la mondialisation, en supprimant les obstacles à la circulation de l'information, des produits et des capitaux, revenait à « occidentaliser » la planète. Nombreux même étaient ceux pour qui elle signifiait son inéluctable « américanisation ». Ce n'est plus la lecture que l'on peut en faire aujourd'hui. La dissémination des foyers de compétition économique est au contraire en train de devenir défavorable aux pays industrialisés à la fois pour leur production manufacturière et leur agriculture, même s'ils conservent une avance importante en productivité et en technologie. La libéralisation des échanges se retourne contre les pays dits riches dont les coûts de production sont élevés et qui ont à faire face à de nouveaux concurrents. Cette série de mutations pourrait bien, entre autres, remettre en question certaines conceptions du développement qui ont prévalu jusqu'ici, notamment en Amérique latine.

Certes les théories classiques de Raul Prebisch sur la détérioration des termes de l'échange n'ont plus de fondement aujourd'hui. Mais on peut se demander si l'asymétrie entre centre et périphérie, ou entre Nord et Sud, qui était supposée rendre compte des difficultés (voire, pour certains « dépendantistes », de l'impossibilité) du développement n'a pas elle aussi changé de sens. Peut-on encore affirmer que les structures du pouvoir mondial imposent toujours des restrictions au développement? Sui-

vant qu'on prendra comme étalon la Chine de l'« économie socialiste de marché » ou l'Afrique sub-saharienne au sous-développement cumulatif, la réponse sera sans doute différente. Voyons la lecture qu'on peut en faire sur deux points en Amérique latine.

L'émigration économique d'abord. Les restrictions à l'émigration de main d'œuvre vers les pays industrialisés sont-elles un frein au développement ? En fait on émigre aujourd'hui comme hier lorsqu'on ne trouve pas d'emploi chez soi ou que ceux-ci sont insuffisamment rémunérateurs. L'émigration économique est, et a toujours été, une soupape de sécurité qui permet souvent de différer les réformes indispensables à une meilleure répartition des revenus. Eu égard à la qualité individuelle et collective des migrants, à l'utilisation de leurs envois financiers et aux comportements acquis dans le Premier monde, on ne peut guère considérer que pour l'Amérique latine, du moins, cette solution du désespoir contribue significativement au développement. Encore moins évidemment lorsque les émigrés se fixent définitivement dans leur pays d'accueil. En revanche, dans tous les cas, cet apport extérieur de main d'œuvre est positif voire indispensable pour les économies des pays industrialisés, quoi qu'en pensent leurs opinions publiques.

La deuxième asymétrie évoquée relève du domaine de la technologie. Le progrès technique serait concentré dans les pays développés qui bénéficieraient ainsi d'une « rente d'innovation ». Les capacités innovantes du Nord constitueraient un fossé infranchissable pour les pays du Sud. Il n'est pas sûr que cet argument soit valable pour la Chine où les transferts de technologie se doublent de délocalisations de centres de recherches, pas plus qu'il ne l'a été hier pour le Japon. La Chine est en 2007 au 6^e rang mondial, pratiquement à égalité avec le Royaume Uni, pour les dépôts de brevets. Mais pour en rester au sous-continent le fossé technologique n'a pas toujours existé. Souvenons-nous que l'Argentine a eu en cinquante ans trois prix Nobel scientifiques. Les découvertes sont généralement proportionnelles aux dépenses en R&D et à la qualité de l'éducation. Le *brain drain* obéit à des causes politiques autant qu'à des insuffisances budgétaires. Les chercheurs s'en vont quand on les chasse ou parce qu'ils n'ont plus les conditions et les moyens de travailler dans leur pays, ce qui n'est nullement propre à l'Amérique latine ou au « monde périphérique ». L'innovation relève de choix politiques, non d'une fatalité géographique.

On ne cesse de répéter depuis un demi siècle que la formation du capital humain est au cœur de la problématique du développement. L'insuffisance des politiques publiques n'est pas seulement une question quantitative. Dans la plupart des Etats, les dépenses sociales ne sont pas destinées en priorité aux plus défavorisés. Elles sont plutôt régressives, à l'image des disparités existantes qu'elles contribuent à perpétuer. Les recettes fiscales

sont modestes voire très faibles dans certains pays (moins d'un tiers de la moyenne OCDE), à l'exception du Brésil où elles atteignent, avec les prélèvements sociaux (mal ciblés jusqu'à une date récente), le niveau de l'OCDE. La concentration de la richesse rend un accroissement des recettes politiquement difficile. Il n'est pas sûr, d'ailleurs, qu'elle soit socialement efficace en raison de la faible progressivité de l'impôt. Une fiscalité privilégiant la taxation de la consommation a peu d'action redistributive et ne contribue guère à réduire les inégalités. Une étude de l'OCDE montre que les revenus après impôts diffèrent de 2% à peine en Amérique latine contre 15% en Europe. Par suite, la légitimité fiscale est faible chez les riches comme chez les plus défavorisés. L'idéologie libérale (*Moins d'impôts!*) a par ailleurs discredité par avance tout projet de pacte fiscal équilibré et solidaire.

Dans ce cadre qui semble voué à l'immobilisme, car on sait que la croissance économique à elle seule ne suffira pas à éliminer rapidement la pauvreté, on peut noter des évolutions sensibles. Les « élites » latino-américaines (généralisation tout à fait abusive sans doute mais commode) ont pris conscience de l'absolue nécessité, tant politique qu'économique, de réduire la pauvreté et l'indigence. Les gouvernements de toutes tendances ont mis en place dans plusieurs pays des mécanismes de « transfert conditionnel » d'allocations publiques liés à la scolarité et à la santé des enfants. Ces solutions d'urgence peu coûteuses qui touchent des millions de familles peuvent, si les infrastructures nécessaires (écoles, dispensaires, hôpitaux...) existent, changer la donne en une génération. Le consensus politique qui semble se former à cet égard prouve que, sur une question cruciale pour l'avenir du continent, un changement est en cours.

Les bouleversements de l'économie mondiale nous ont fait perdre nos repères. Peut-être cette confusion est-elle salutaire dans la mesure où rien n'est désormais écrit ni pour le Nord ni pour le Sud. Il n'y a pas de modèle intangible. Les raccourcis miraculeux n'existent plus. L'Amérique latine ne gagnerait rien à poursuivre, comme certaines voix intéressées l'y invitent, les réformes libérales et anti-étatiques qui sont souvent allées au-delà du désirable et du nécessaire. A l'autre extrême, un retour au modèle autocentré d'ISI serait aussi inadapté et incongru que la restauration de l'empire Inca ou des cités Maya. Mais ne pas écouter les chants de sirènes de l'ultralibéralisme ou de l'étatisme signifie évidemment qu'il appartient à chacun d'inventer sa propre voie. Il n'est pas interdit non plus de tirer quelques leçons de certaines expériences que nul ne songe à reproduire.

Les principaux objectifs semblent reconnus. Ils sont difficiles à atteindre. Résorber la pauvreté par des politiques publiques d'inclusion et de cohésion sociale ciblées implique un Etat efficace, transparent et dépolitisé, c'est-à-dire non clientéliste. La réduction des inégalités sera sans doute une tâche de plus longue haleine et plus ardue. Une des tendances lourdes du

système international ouvert et globalisé est, en effet, le rapprochement relativement rapide entre les économies des « pays riches » et « pays pauvres ». Mais ce mouvement a pour contrepartie l'augmentation des inégalités intérieures dues entre autres à l'hétérogénéité grandissante des systèmes productifs et à la requalification des emplois. On voit la lourdeur de la tâche sur un continent où les inégalités étaient déjà très fortes. La redistribution du capital culturel est le principal levier de ce rééquilibrage social dont dépend le développement. A l'heure de l'économie de l'intelligence, on ne dira jamais assez le rôle de ce type d'investissement.

Le penchant supposé des dirigeants latino-américains à adopter des modèles empruntés a été souvent stigmatisé notamment à propos du « Consensus de Washington ». Il est vrai que les recettes-miracle donnent rarement le succès escompté. Si le mimétisme refait souvent surface sur l'« autre rive de l'Occident », c'est que l'attraction du Premier monde y est d'autant plus forte qu'on a commencé à imiter son style de consommation avant ses méthodes de production. Ceci étant, il y a peut être des leçons à tirer, négatives autant que positives, de toute expérience y compris de celle de la Chine populaire.

La voie communiste au capitalisme ne fera guère d'émules dans l'Amérique latine continentale. Mais avec un taux d'épargne double de celui du continent latin et des inégalités moins fortes, la Chine ne peut laisser indifférent. Par ailleurs, si une compression de la consommation à la chinoise est exclue, la diversification permanente de l'offre exportable est une leçon bienvenue de la Chine post-maoïste.

Les pays industrialisés n'ont, quant à eux, plus de leçons à donner. Les modèles existants traversent des crises d'adaptation profondes dont on ne perçoit pas l'issue. Mais, si l'on se tourne vers un passé relativement récent, le fonctionnement combiné de l'Etat social et de l'économie de marché en Europe durant « les trente glorieuses » de l'après-guerre offre des éléments de réflexion qui peuvent s'avérer utiles même dans un contexte totalement différent sous le regard de la géographie et de l'histoire. Si d'aventure des dirigeants d'Amérique latine s'en inspiraient, même très librement, et obtenaient des résultats encourageants, l'Europe aurait alors, à n'en pas douter, beaucoup à apprendre d'eux.



Publicaciones de la CEPAL *ECLAC publications*

Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Economic Commission for Latin America and the Caribbean
Casilla 179-D, Santiago de Chile. E-mail: publications@cepal.org

Véalas en: www.cepal.org/publicaciones
Publications may be accessed at: www.eclac.org

Revista CEPAL / *CEPAL Review*

La Revista se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

La Revista CEPAL se publica en español e inglés tres veces por año.

Los precios de suscripción anual vigentes para 2009 son de US\$ 30 para la versión en español y de US\$ 35 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$ 15 para ambas versiones. Los precios de suscripción por dos años (2009-2010) son de US\$ 50 para la versión en español y de US\$ 60 para la versión en inglés.

CEPAL Review first appeared in 1976 as part of the Publications Programme of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean, its aim being to make a contribution to the study of the economic and social development problems of the region. The views expressed in signed articles, including those by Secretariat staff members, are those of the authors and therefore do not necessarily reflect the point of view of the Organization.

CEPAL Review is published in Spanish and English versions three times a year.

Annual subscription costs for 2009 are US\$ 30 for the Spanish version and US\$ 35 for the English version. The price of single issues is US\$ 15 in both cases. The cost of a two-year subscription (2009-2010) is US\$ 50 for Spanish-language version and US\$ 60 for English.

Informes periódicos institucionales / *Annual reports*

Todos disponibles para años anteriores / *Issues for previous years also available*

- *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe / Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean* (bilingüe/bilingual), 2008, 430 p.
- *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2008, 184 p.*
Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean, 2008, 184 p.

- *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2007-2008*, 152 p.
Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2007-2008, 146 p.
- *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, 2007. *Tendencias 2008*, 160 p.
Latin America and the Caribbean in the World Economy, 2007. 2008 Trends, 148 p.
- *Panorama social de América Latina*, 2007, 294 p.
Social Panorama of Latin America, 2007, 290 p.
- *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, 2007, 228 p.
Foreign Investment of Latin America and the Caribbean, 2007, 206 p.

Libros de la CEPAL

- 101 *Claves de la innovación social en América Latina y el Caribe*, Adolfo Rodríguez y Hernán Alvarado, 2008, 227 p.
- 98 *La sociedad de la información en América Latina y el Caribe: desarrollo de las tecnologías y tecnologías para el desarrollo*, Wilson Peres y Martin Hillbert (eds.), 2009, 362 p.
- 97 *América Latina y el Caribe: migración internacional, derechos humanos y desarrollo*, Jorge Martínez (ed.), 2008, 368 p.
- 96 *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*, Irma Arriagada (coord.), 2007, 424 p.
- 95 *Centroamérica y México: políticas de competencia a principios del siglo XXI*, Eugenio Rivera y Claudia Schatan (coords.), 2008, 304 p.
- 94 *América Latina y el Caribe: La propiedad intelectual después de los tratados de libre comercio*, Álvaro Díaz, 2008, 248 p.
- 93 *Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas*, Oscar Cetrángolo y Juan Carlos Gómez-Sabaini (comps.), 2007, 166 p.
- 92 *Fernando Fajnzylber. Una visión renovadora del desarrollo en América Latina*, Miguel Torres Olivos (comp.), 2006, 422 p.
- 91 *Cooperación financiera regional*, José Antonio Ocampo (comp.), 2006, 274 p.
- 90 *Financiamiento para el desarrollo. América Latina desde una perspectiva comparada*, Barbara Stallings con la colaboración de Rogério Studart, 2006, 396 p.
- 89 *Políticas municipales de microcrédito. Un instrumento para la dinamización de los sistemas productivos locales. Estudios de caso en América Latina*, Paola Foschiatto y Giovanni Stumpo (comps.), 2006, 244 p.
- 88 *Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina y el Caribe: Políticas de articulación y articulación de políticas*, 2006, 266 pp.
- 87 *Pobreza, desertificación y degradación de los recursos naturales*, César Morales y Soledad Parada (eds.), 2006, 274 p.
- 86 *Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza*, Irma Arriagada (ed.), 2005, 250 p.
- 85 *Política fiscal y medio ambiente. Bases para una agenda común*, Jean Acquatella y Alicia Bárcena (eds.), 2005, 272 p.
- 84 *Globalización y desarrollo: desafíos de Puerto Rico frente al siglo XXI*, Jorge Mario Martínez, Jorge Máttar y Pedro Rivera (coords.), 2005, 342 p.
- 83 *El medio ambiente y la maquila en México: un problema ineludible*, Jorge Carrillo y Claudia Schatan (comps.), 2005, 304 p.

Copublicaciones recientes / Recent co-publications

- L'avenir de la protection sociale: accessibilité, financement et solidarité*, CEPAL/ESKA, Francia, 2009.
- ¿Quo Vadis, tecnología de la información y comunicación?*, Martín Hillbert y Osvaldo Casio, CEPAL/Mayol, Colombia, 2009.
- Fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos. Cuentas individuales por reparto*, Robert Holzmann, Edward Palmer y Andras Uthoff (eds.), CEPAL/Mayol, Colombia, 2008.
- Competition Policies in Emerging Economies. Lessons and Challenges from Central America and Mexico***, Claudia Schatan and Eugenio Rivera Urrutia (eds.), ECLAC/Springer, USA, 2008.
- Estratificación y movilidad social en América Latina. Transformaciones estructurales en un cuarto de siglo*, Rolando Franco, Arturo León y Raúl Atria (coords.), CEPAL/Lom, Chile, 2007.
- Economic growth with equity. Challenges for Latin America***, Ricardo Ffrench-Davis and José Luis Machinea (eds.), ECLAC/Palgrave Macmillan, United Kingdom, 2007.
- Mujer y empleo. La reforma de la salud y la salud de la reforma en Argentina*, María Nieves Rico y Flavia Marco (coords.), CEPAL/Siglo XXI, Argentina, 2006.
- El estructuralismo latinoamericano*, Octavio Rodríguez, CEPAL/Siglo XXI, México, 2006.
- Gobernabilidad corporativa, responsabilidad social y estrategias empresariales en América Latina*, Germano M. de Paula, João Carlos Ferraz y Georgina Núñez (comps.), CEPAL/Mayol, Colombia, 2006.
- Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe. Los retos de la equidad, el desarrollo y la ciudadanía*, Ana Sojo y Andras Uthoff (comps.), CEPAL/Flacso-México/Fontamara, México, 2006.
- Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, Rolando Franco y Jorge Lanzaro (coords.), CEPAL/Flacso-México/Miño y Dávila, México, 2006.
- Finance for Development. Latin America in Comparative Perspective***, Barbara Stallings with Rogério Studart, ECLAC/Brookings Institution Press, USA, 2006.
- Los jóvenes y el empleo en América Latina. Desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*, Jürgen Weller (ed.), CEPAL/Mayol Ediciones, Colombia, 2006.
- Condiciones y políticas de competencia en economías pequeñas de Centroamérica y el Caribe*, Claudia Schatan y Marcos Ávalos (coords.), CEPAL/Fondo de Cultura Económica, México, 2006.
- Aglomeraciones pesqueras en América Latina. Ventajas asociadas al enfoque de cluster*, Massiel Guerra (comp.), CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2006.
- Reformas para América Latina después del fundamentalismo neoliberal*, Ricardo Ffrench-Davis, CEPAL/Siglo XXI, Argentina, 2006.
- Seeking growth under financial volatility***, Ricardo Ffrench-Davis (ed.), ECLAC/Palgrave Macmillan, United Kingdom, 2005.
- Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*, Ricardo Ffrench-Davis (ed.), CEPAL/Mayol Ediciones, Colombia, 2005.
- Beyond Reforms. Structural Dynamics and Macroeconomic Theory***, José Antonio Ocampo (ed.), ECLAC/Inter-American Development Bank/The World Bank/Stanford University Press, USA, 2003.
- Más allá de las reformas. Dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica*, José Antonio Ocampo (ed.), CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2005.
- Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*, Ernesto Cohen y Rolando Franco, CEPAL/Siglo XXI, México, 2005.
- Crecimiento esquivo y volatilidad financiera*, Ricardo Ffrench-Davis (ed.), Mayol Ediciones, Colombia, 2005.
- Pequeñas y medianas empresas y eficiencia colectiva. Estudios de caso en América Latina*, Marco Dini y Giovanni Stumpo (coords.), CEPAL/Siglo XXI, México, 2005.

Coediciones recientes / Recent co-editions

Espacio iberoamericano: la economía del conocimiento, CEPAL/SEGIB, Chile, 2008.

Hacia la revisión de los paradigmas del desarrollo en América Latina, Oscar Altimir, Enrique V. Iglesias, José Luis Machinea (eds.), CEPAL/SEGIB, Chile, 2008.

Por uma revisão dos paradigmas do desenvolvimento na América Latina, Oscar Altimir, Enrique V. Iglesias, José Luis Machinea (eds.), CEPAL/SEGIB, Chile, 2008.

Hacia un nuevo pacto social. Políticas económicas para un desarrollo integral en América Latina, José Luis Machinea y Narcís Serra (eds.) CEPAL/CIDOB, España, 2008.

Espacios iberoamericanos: comercio e inversión, CEPAL/SEGIB, Chile, 2007.

Espaços Ibero-Americanos: comércio e investimento, CEPAL/SEGIB, Chile, 2007.

Visiones del desarrollo en América Latina, José Luis Machinea y Narcís Serra (eds.), CEPAL/CIDOB, España, 2007.

Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe, CEPAL/SEGIB, Chile, 2007.

Social Cohesion. Inclusion and a sense of belonging in Latin America and the Caribbean, ECLAC/SEGIB, Chile, 2007.

Espacios Iberoamericanos, CEPAL/SEGIB, Chile, 2006.

Espaços Ibero-Americanos, CEPAL/SEGIB, Chile, 2006.

Cuadernos de la CEPAL

92 *Estadísticas para la equidad de género: magnitudes y tendencias en América Latina*, Vivian Milosavljevic, 2007, 186 pp.

91 *Elementos conceptuales para la prevención y reducción de daños originados por amenazas naturales*, Eduardo Chaparro y Matías Renard (eds.), 2005, 144 p.

90 *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género*, Flavia Marco (coord.), 2004, 270 p.

89 *Energía y desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe*. Guía para la formulación de políticas energéticas, 2003, 240 p.

88 *La ciudad inclusiva*, Marcello Balbo, Ricardo Jordán y Daniela Simioni (comps.), CEPAL/Cooperazione Italiana, 2003, 322 p.

Cuadernos estadísticos de la CEPAL

35 Resultados del Programa de Comparación Internacional para América del Sur. Solo disponible en CD, 2007.

34 *Indicadores económicos del turismo*. Solo disponible en CD, 2006.

33 *América Latina y el Caribe. Balanza de pagos 1980-2005*. Solo disponible en CD, 2006.

32 *América Latina y el Caribe. Series regionales y oficiales de cuentas nacionales, 1950-2002*. Solo disponible en CD, 2005.

31 *Comercio exterior. Exportaciones e importaciones según destino y origen por principales zonas económicas. 1980, 1985, 1990, 1995-2002*. Solo disponible en CD, 2005.

30 *Clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el banco de datos del comercio exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL*, 2004, 308 p.

Observatorio demográfico ex Boletín demográfico / Demographic Observatory formerly Demographic Bulletin (bilingüe/bilingual)

Edición bilingüe (español e inglés) que proporciona información estadística actualizada, referente a estimaciones y proyecciones de población de los países de América Latina y el Caribe. Incluye también indicadores demográficos de interés, tales como tasas de natalidad, mortalidad, esperanza de vida al nacer, distribución de la población, etc.

El Observatorio aparece dos veces al año, en los meses de enero y julio.

Suscripción anual: US\$ 20.00. Valor por cada ejemplar: US\$ 15.00.

Bilingual publication (Spanish and English) providing up-to-date estimates and projections of the populations of the Latin American and Caribbean countries. Also includes various demographic indicators of interest such as fertility and mortality rates, life expectancy, measures of population distribution, etc.

The Observatory appears twice a year in January and July.

Annual subscription: US\$ 20.00. Per issue: US\$ 15.00.

Notas de población

Revista especializada que publica artículos e informes acerca de las investigaciones más recientes sobre la dinámica demográfica en la región, en español, con resúmenes en español e inglés. También incluye información sobre actividades científicas y profesionales en el campo de población.

La revista se publica desde 1973 y aparece dos veces al año, en junio y diciembre.

Suscripción anual: US\$ 20.00. Valor por cada ejemplar: US\$ 12.00.

Specialized journal which publishes articles and reports on recent studies of demographic dynamics in the region, in Spanish with abstracts in Spanish and English. Also includes information on scientific and professional activities in the field of population.

Published since 1973, the journal appears twice a year in June and December.

Annual subscription: US\$ 20.00. Per issue: US\$ 12.00.

Series de la CEPAL

Comercio internacional / Desarrollo productivo / Desarrollo territorial / Estudios estadísticos y prospectivos / Estudios y perspectivas (Bogotá, Brasilia, Buenos Aires, México, Montevideo) / **Studies and Perspectives** (The Caribbean, Washington) / *Financiamiento del desarrollo / Gestión pública / Informes y estudios especiales / Macroeconomía del desarrollo / Manuales / Medio ambiente y desarrollo / Mujer y desarrollo / Población y desarrollo / Políticas sociales / Recursos naturales e infraestructura / Seminarios y conferencias.*

Véase el listado completo en: www.cepal.org/publicaciones

A complete listing is available at: www.cepal.org/publicaciones

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas
2 United Nations Plaza, Room DC2-853
Nueva York, NY, 10017
Estados Unidos
Tel. (1 800)253-9646 Fax (1 212)963-3489
E-mail: publications@un.org

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas
Palais des Nations
1211 Ginebra 10
Suiza
Tel. (41 22)917-2613 Fax (41 22)917-0027

Unidad de Distribución
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Av. Dag Hammarskjöld 3477, Vitacura
7630412 Santiago
Chile
Tel. (56 2)210-2056 Fax (56 2)210-2069
E-mail: publications@cepal.org

Publications of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and those of the Latin American and the Caribbean Institute for Economic and Social Planning (ILPES) can be ordered from your local distributor or directly through:

United Nations Publications
2 United Nations Plaza, Room DC2-853
New York, NY, 10017
USA
Tel. (1 800)253-9646 Fax (1 212)963-3489
E-mail: publications@un.org

United Nations Publications
Sales Sections
Palais des Nations
1211 Geneva 10
Switzerland
Tel. (41 22)917-2613 Fax (41 22)917-0027

Distribution Unit
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
Av. Dag Hammarskjöld 3477, Vitacura
7630412 Santiago
Chile
Tel. (56 2)210-2056 Fax (56 2)210-2069
E-mail: publications@eclac.org